



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé
Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329
Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



**EXMO. DR. JUIZ DE DIREITO DA _____ VARA CÍVEL DA COMARCA DE
MACAÉ - RJ**

REF. IC N° 350/2010/CID/MCE (MPRJ N° 2010.01021023)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, inscrito sob o CNPJ n° 28.305.936/0001-40, por intermédio do Promotor de Justiça subscritor, designado para a 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE MACAÉ, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro nos artigos 37, 127 e 129, inciso III da Constituição da República e nas Leis n°s 7.347/85 e 8.429/92, perante este D. Juízo, propor:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA,
PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em face de:

- 1) RIVERTON MUSSI RAMOS**, brasileiro, solteiro, inscrito no CPF sob n° [REDACTED], com domicílio e residência na Rua [REDACTED], CEP [REDACTED], Macaé/RJ, podendo ser localizado também na Fundação Municipal de Esportes - FESPORTUR, situada à Alameda Manoel Pereira Carneiro da Silva, s/n, Riviera Fluminense, Macaé/RJ;



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



2) UNIÃO MUNICIPAL DOS ESTUDANTES DE MACAÉ-RJ, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, inscrita sob o CNPJ nº 03.579.945/0001-06, com sede na Avenida Rui Barbosa, nº 773, loja 03 e 04, Centro CEP ; ou Rua Maria Francisca Borges do Rego Reid, nº 469, Glória, Macaé, CEP 27933-260;

3) FABIANO LIMA PASCOAL DE SOUZA, brasileiro, solteiro, inscrito sob o CPF nº [REDAZIDO], portador da Carteira de Identidade nº [REDAZIDO], Presidente e representante da União Municipal dos Estudantes de Macaé, residente e domiciliado na Avenida [REDAZIDO] Macaé/RJ, CEP [REDAZIDO].

pelos fatos abaixo narrados.

1. Da Legitimidade Ativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

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

Entre as muitas atribuições confiadas ao *Parquet* pela Lei Fundamental de 1988, destaca-se a promoção da Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e o



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



consequente combate à improbidade administrativa, entre outros interesses difusos e coletivos (CR/88, artigo 129, inciso III).

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

Convém também trazer à colação, a título meramente exemplificativo, acórdãos nesse sentido, proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535, I E II, DO CPC. VÍCIOS INEXISTENTES. ALEGADA ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA 329/STJ. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO SÓCIO-COTISTA. SÚMULA 7/STJ. ALEGADO CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ. NOTIFICAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA PRÉVIA (ART. 17, §7º, DA LEI 8.429/92). NULIDADE RELATIVA. NÃO COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INEXISTÊNCIA. INDEVIDA DISPENSA DE LICITAÇÃO. REALIZAÇÃO DE SUBCONTRATAÇÕES, PELAS EMPRESAS CONTRATADAS. ACÓRDÃO IMPUGNADO QUE, À LUZ DAS



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA EXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO.

SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Não há falar, na hipótese, em violação ao art. 535 do CPC, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão dos Embargos Declaratórios apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida, não havendo falar em negativa de prestação jurisdicional.

II. No que tange à alegada ilegitimidade ativa do Ministério Público, esta Corte firmou entendimento no sentido de que o Ministério Público possui legitimidade ad causam para propor ação civil pública, objetivando o ressarcimento de danos ao Erário, mormente em se tratando de danos decorrentes de atos de improbidade administrativa - como na hipótese -, atuando não somente na defesa de interesses patrimoniais - como alegam os agravantes -, mas na defesa da legalidade, da moralidade administrativa e do patrimônio público. É o que se extrai da Súmula 329/STJ: "o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público".

III. Ademais, esta Corte já se manifestou no sentido de que, "conferir à Fazenda Pública, por meio de suas procuradorias judiciais, a exclusividade na defesa do patrimônio público, é interpretação restritiva que vai de encontro à ampliação do campo de atuação conferido pela Constituição ao Ministério Público, bem como leva a



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



uma proteção deficiente do bem jurídico tutelado" (STJ, REsp 1.119.377/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 04/09/2009). No mesmo sentido: STJ, REsp 1.289.609/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 02/02/2015; STJ, AgRg no REsp 1.481.536/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/12/2014.

IV. No que tange à alegada ilegitimidade passiva do sócio-cotista da empresa Itel Informática Ltda., observa-se que o principal fundamento do acórdão impugnado, para a sua inclusão no polo passivo da demanda, e, também, para a sua condenação nas sanções da Lei 8.429/92 - ao contrário do que sustentam os agravantes -, não foi apenas sua qualidade de sócio, mas também o fato de ter participado do ato ímprobo. Portanto, considerando a fundamentação adotada na origem, não há como afastar a incidência da Súmula 7/STJ, no ponto.

Precedentes do STJ.

V. Quanto ao alegado cerceamento de defesa, concluiu o acórdão impugnado que "os documentos juntados eram hábeis e suficientes para o deslinde da questão", tendo sido "devidamente oportunizada a defesa às partes e respeitado o regular processamento do feito".

Nesse contexto, acolher a pretensão recursal - no sentido de que houve prejuízo aos recorrentes, decorrente do indeferimento de provas testemunhais e periciais - exige o revolvimento do acervo probatório, providência vedada, na via do Recurso Especial, a teor da Súmula 7 desta Corte.

VI. Segundo a jurisprudência desta Corte, "eventual descumprimento da fase preliminar da Lei de



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Improbidade Administrativa, que estabelece a notificação do acusado para apresentação de defesa prévia, não configura nulidade absoluta, mas nulidade relativa que depende da oportuna e efetiva comprovação de prejuízos" (STJ, AgRg no REsp 1.499.116/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/09/2015). No caso, não tendo sido comprovado efetivo prejuízo para a defesa, não há falar em nulidade.

VII. O STJ firmou entendimento no sentido de que "não há violação dos arts. 128 e 460 do CPC e o julgamento extra petita quando o órgão julgador interpreta de forma ampla o pedido formulado na exordial, decorrente de interpretação lógico-sistemática da petição inicial" (STJ, AgRg no REsp 1.366.327/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/05/2015). No mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 1.324.787/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/04/2015.

VIII. Não há como analisar as teses defensivas, relativas aos arts.

182, 186 e 927 do Código Civil e arts. 10 e 11 da Lei 8.429/92, nas quais se sustentam a legalidade das subcontratações, a ausência de culpa da empresa recorrente ou de seu sócio, bem como a ausência de prejuízo ao Erário, já que os serviços teriam sido prestados, porquanto o Tribunal de origem, com fundamento no acervo fático-probatório dos autos, concluiu pela ilegalidade das subcontratações, bem como pela existência de lesão ao patrimônio público, aptos a ensejarem a condenação dos recorrentes por ato de improbidade administrativa, situação que impede a sua revisão, pelo Superior



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Tribunal de Justiça, em razão do óbice previsto na Súmula 7/STJ.

IX. Agravo Regimental improvido.

(AgRg no AREsp 484.423/MS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2015, DJe 14/12/2015)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. PRESCINDIBILIDADE DA PROVA. SÚMULA 7/STJ. DANO AO ERÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADEQUAÇÃO DA VIA. LEGITIMIDADE DO PARQUET. SÚMULA 83/STJ. PRESCRIÇÃO: SÚMULAS 126/STJ, 283/STF E 83/STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. SÚMULA 182/STJ. NÃO INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS VIOLADOS QUANTO À TESE DE LEGALIDADE DO CONTRATO E AUSÊNCIA DE DANO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA E JUROS LEGAIS. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

1. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento firmado no sentido de que não há cerceamento de defesa quando o julgador considera desnecessária a produção de prova, mediante a existência nos autos de elementos suficientes para a formação de seu convencimento. Ademais, aferir eventual necessidade de produção de prova demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado em recurso especial, dado o óbice da Súmula 7/STJ.

2. No caso dos autos, cuida-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo MP que objetiva a declaração de nulidade de contrato administrativo firmado entre a Eletropaulo S.A. e a empresa LOMBARDI SERVIÇOS GERAIS A BANCOS E EMPRESAS LTDA.,



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



condenando os réus JEAN-DERNEI LUIZ RIBEIRO, GLADSON TEDESCO E LOMBARDI, solidariamente, a repararem o dano causado ao patrimônio público estadual consistente em despesa gerada no ilegal contrato.

3. "Esta Corte Superior possui entendimento de que o Ministério Público possui legitimidade ad causam para propor ação civil pública que busque o ressarcimento de danos ao Erário, nos termos da Súmula 329/STJ" (AgRg no REsp 1.481.536/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2014, DJe 19/12/2014).

Súmula 83/STJ.

4. A decisão agravada enumera três fundamentos para negar seguimento do especial com relação à alegação de prescrição da ação: i) a análise da questão efetivou-se à luz de preceitos da Constituição Federal, cujo agravo de instrumento manejado quanto à inadmissão do recurso extraordinário já teve pronunciamento definitivo no STF, fazendo coisa julgada sobre o tema, sendo de rigor a aplicação da Súmula 126/STJ; ii) ausência de impugnação do fundamento do acórdão de que "a questão da prescrição é matéria superada pelo Agravo de Instrumento interposto por GLADSON TEDESCO", de modo que tal tema já estaria acobertado pelo manto da coisa julgada, o que impõe a incidência da Súmula 283/STF; iii) o reconhecimento da imprescritibilidade da Ação Civil Pública que visa ao ressarcimento de prejuízo causado ao erário coaduna-se com a jurisprudência do STJ, impondo sobre o tema as disposições da Súmula 83/STJ.

5. Além do entendimento firmado na decisão agravada não merecer qualquer censura, cabe ressaltar,



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



ainda, que as razões do regimental não impugnam, quanto à questão da prescrição, a incidência das Súmulas 126/STJ e 283/STF, o que conduz ao não conhecimento do regimental, no ponto, por aplicação dos preceitos da Súmula 182/STJ.

6. A recorrente deixou de estabelecer quais os dispositivos de lei federal que considera violados para sustentar sua irresignação pela alínea "a" do permissivo constitucional quanto às teses de "LEGALIDADE DO CONTRATO EM TELA" e "AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO DANO". Súmula 284/STF.

7. A Corte de origem não analisou, nem sequer implicitamente, a alegação atinente à responsabilidade solidária ou sobre o patamar dos juros legais no valor de 0,5% ao mês. Incidência da Súmula 211/STJ.

8. Esta Corte não considera suficiente, para fins de prequestionamento, que a matéria tenha sido suscitada pelas partes, ainda que opostos embargos de declaração, mas sim que a respeito tenha havido efetivo debate no acórdão recorrido, o que não ocorreu.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1322962/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2015, DJe 02/06/2015)"

2. Da Legitimidade Passiva.

É de conhecimento notório que o primeiro réu, RIVERTON MUSSI ocupou, entre os anos de 2005-2012, o cargo de Prefeito do Município de Macaé.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Nesta condição, era, por força de Lei, o gestor de despesas à época da concessão da subvenção aqui impugnada.

Dessa forma, coube a **RIVERTON MUSSI RAMOS** autorizar a emissão de nota de empenho e ordem de pagamento nos autos dos, bem como subscrever o termo de compromisso que se seguiu.

Cabe ressaltar o que dispõe o art. 80, § 1º, do Decreto-Lei nº 200/67:

“Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador de despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º.0 ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.”.

Por sua vez, a pertinência subjetiva passiva em relação a **UNIÃO MUNICIPAL DOS ESTUDANTES DE MACAÉ-RJ (UME)** liga-se ao fato de que foi, indiscutivelmente, o beneficiário direto dos atos eivados de ilegalidade praticados, tendo auferido o repasse de recursos públicos em detrimento do atendimento de disposições legais e deixado de prestar contas de sua aplicação com regularidade.

No entanto, sendo **UNIÃO MUNICIPAL DOS ESTUDANTES DE MACAÉ-RJ (UME)** pessoa jurídica e, como tal, desprovida de



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



individualidade físico-psíquica, o terceiro réu **FABIANO LIMA PASCOAL DE SOUZA**, na condição de representante legal e responsável pela manifestação de vontade da entidade, também deve figurar no polo passivo da presente demanda, sendo indubitado que teve participação ativa nos atos ilegais aqui referidos e também obteve, ainda que indiretamente, vantagem indevida em razão da prática dos atos aqui impugnados.

3. Dos Fatos.

Foi instaurado em 15 de dezembro de 2010, em razão de denúncia encaminhada a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva - Núcleo Macaé, o Inquérito Civil nº 350/2010/CID/MCE (MPRJ Nº 2010.01021023) visando apurar repasse irregular de subvenção social para a entidade denominada União Municipal dos Estudantes de Macaé, no período de 2005/2008.

De acordo com a representação, o prefeito à época, Riverton Mussi Ramos (primeiro réu) estaria beneficiando a entidade acima mencionada (segundo réu) com a concessão de subvenção social se que houvesse a respectiva contrapartida. Também afirmava que os representantes da instituição haviam sido impostos pela municipalidade.

Ao longo do processo de investigação foi possível constar a existência de inúmeras irregularidades que apontam nos seguintes sentidos: a) ilegalidade na concessão da subvenção social; b) ausência de programa de trabalho; c) inexistência de critérios para aferir a eficiência; d) falha na prestação de contas; e) malversação da subvenção em razão da não aplicação no objeto do Convênio.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Nas primeiras diligências foi possível constatar que o Convenio celebrado entre o Município de Macaé, representado pelo primeiro réu, e a entidade UME, representada pelo terceiro réu, vigorou no período entre 2005/2008, sendo vertido o valor de R\$ 212.300,00 (duzentos e doze mil e trezentos reais).

A partir deste momento o Ministério Público pede *vênia* ao julgador para transcrever o objeto do Termo de Convenção celebrado entre as partes, haja vista que tal redação servirá de norte para toda argumentação a ser desenvolvida.

“CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO.

Constitui objeto do presente **CONVÊNIO** a defesa dos interesses individuais e coletivos dos estudantes do Município de Macaé do ensino: Fundamental, Médio e Superior, bem como cursos de qualificação técnica, de idiomas e profissional, além de integrar ações que conduzam à melhoria da qualidade de ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do Município. Lutar pelo direito de todos os macaenses ao ensino público, de qualidade.

SUBCLÁUSULA ÚNICA: O presente instrumento necessariamente estará vinculado ao Organograma Financeiro e Programa de Trabalho, em anexo, específico para a **ENTIDADE”**

Apenas analisando o objeto descrito no Convênio é



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/

(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



possível perceber a sua ilegalidade, pois apenas na parte em que mencionada "(...) cursos de qualificação técnica, de idiomas e profissional, (...) formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do Município." Seriam passível de subvenção, pois guardaria, pelo menos formalmente, relação com o art. 16º da Lei 4.320/64. Todos os demais objetivos do Convênio são de cunho meramente classistas, voltados para a atividade de política estudantil e, portanto, fora do espaço da subvenção.

Veja que a defesa dos interesses (coletivos ou individuais) é inerente a própria associação, cuja perseguição deveria ocorrer por meio de recursos próprios. Veja que tal conclusão também é aplicada no âmbito das associações consumeristas, que visando a proteção dos consumidores custeiam as suas atividades com verbas próprias.

A perseguição de um ensino de qualidade é inerente a própria Administração Pública, haja vista que a Constituição Federal nos arts. 205 e seguintes. Logo, não existe a necessidade de estimular (subvencionar) um ente privado para tal atividade em razão de ser um dever nato do ente federativo.

Durante as investigações restou constatado que apenas no ano de 2006 fora apresentado um pseudo Programa Trabalho para fins de recebimento da subvenção (fls. 135/140) para ser executado no ano de 2006.

Mais uma vez resta evidenciada a ilegalidade na contratação da entidade, haja vista que em nenhum momento foi esclarecido o motivo da escolha da entidade, quais critérios foram utilizados para avaliar o Programa de Trabalho e quais os limites para aferir a execução/eficiência da subvenção em relação ao objeto.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



O que se percebe nitidamente pelos documentos acostados no Inquérito Civil é que houve uma transferência de capitais para a entidade privada pura e simples, pois no momento da celebração do Convênio não havia sequer Programa de Trabalho, conforme se extrai dos documentos de fl. 133v. Tal fato perdurou no ano de 2007 e 2008.

Durante todo o tempo em que houve a vigência do Convênio o Município de Macaé nunca deixou efetuar os repasses financeiros para a entidade (segundo réu), mesmo com a ausência de Programa de Trabalho. Os documentos de fls. 18/25 comprovam os repasses.

Com esta conduta resta evidenciado que não existiu nenhum tipo de controle efetivo os resultados oriundos do Convênio, pois não havendo metas estabelecidas no contrato ou mesmo indicadores precisos no Programa de Trabalho é impossível até mesmo comprovar a prestação do serviço.

A prestação de contas encaminhada pelo segundo réu é apenas para cumprimento formal da legislação, haja vista a impossibilidade de aferir a execução de serviços devido a falta de parâmetros para o controle da atividade prestada.

O próprio art. 16, parágrafo único da Lei 4.320/64 é preciso na sua redação quanto a necessidade da concessão da subvenção social ser calculada com base em unidade de serviço. Tal determinação foi solenemente ignorada por todos os envolvidos.

Como dito anteriormente, não havia nenhum programa de trabalho no momento da contratação, salvo aquele apresentado em 2006. Ademais, nunca houve uma suplementação de recursos entre os envolvidos no convênio, haja vista o valor dado a título de subvenção era a única fonte que mantinha a entidade (segundo réu).



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/

(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



O único convênio que esta sob análise do TCE/RJ aponta no sentido de inexistir a juntada de balança fiscal da entidade subvencionado, justamente com o fito de verificar quais outras fontes de receitas existiam na época da subvenção.

Durante a investigação não foi possível comprovar nenhum motivo plausível que tenha levado a escolha da entidade (segundo réu), pois não existe comprovação que a mesma tenha expertise na área educacional ou mesmo que tenha prestado qualquer tipo de apoio a educação municipal.

Por fim cabe verificar que as contas apresentadas pelo 2º e 3º réus apresentam nítido desvirtuamento no emprego da verba pública, pois fora destinada a objetivos diversos daqueles mencionados no Convênio.

Uma situação que chama a atenção do Ministério Público é o fato do Convênio ter sido celebrado no dia 15 de julho de 2005, no entanto, a liberação de recursos financeiros para entidade iniciou em março de 2015. Portanto, pelos documentos encaminhados, houve a liberação de verbas sem o instrumento jurídico que embasasse.

A situação chega a ser surreal, haja vista que durante 06 meses, ou melhor, após seis parcelas é que chegou a conclusão de que haveria necessidade de celebração de Convênio com efeitos retroativos.

Na prestação de contas de 2005 a justificativa apresentada pelos réus (2º e 3º) corrobora a inexistência do instrumento jurídico necessário a liberação da verba.

Os réus (2º e 3º) utilizaram a verba encaminhada de



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



forma indevida, haja vista que na prestação de contas de 2005 pouco fora devidamente investido no objeto do Convênio. A título de exemplo o pagamento de secretária, locação de imóvel, pagamentos de luz e condomínio, elaboração de logo para a instituição, tudo era custeado pela subvenção social paga pelo Município de Macaé.

Ora Exa. se o imóvel no qual estava localizado o segundo réu (denominado na prestação de contas como sede velha) não tinha condições para a nova prestação resta evidente que não existia a menor condição de receber a subvenção. E mais, o segundo réu não tinha receita sequer para o pagamento de funcionário, tanto que a secretária e auxiliar de secretaria eram custeados por meio da subvenção.

Até a alimentação dos integrantes do segundo réu eram custeados pela subvenção, além de viagens e ajuda de custo.

Nunca houve qualquer justificativa para a verba oriunda da subvenção fosse empregada em tais finalidades ou mesmo a explicação sobre a relação com os objetivos do Convênio. Veja que o dinheiro público fora utilizado para benefício privado.

O descontrole era tamanho que subvenção serviu até mesmo para remunerar um dos seus diretores, ainda que sobre a rubrica de secretária. Veja que pelo documento de fl. 80, a Sra. Waléria Carvalho Motta foi eleita para a função de Diretora Geral de Ensino Fundamenta e Médio, no entanto, em na planilha constante da prestação de contas aparece recebendo a quantia de R\$ 8.309,90 (prestação de contas de 2005).

Com este singelo exemplo é possível perceber que mais de 10% (dez por cento) da verba encaminhada para o segundo réu foi gasta com o pagamento da Diretoria.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/

(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Se acrescentarmos o custo de manutenção do imóvel referente à nova sede somente de aluguel comprovados nos autos o valor foi de 17.984.95.

Todos estes valores foram revertidos para uma entidade desprovida de programa de trabalho no ano de 2005.

Por fim, analisando o Programa de Trabalho de 2006 (o único apresentado) resta claro que a sua apresentação fora apenas para cumprimento de formalidade legal, não havendo nenhum compromisso com a realidade.

Houve a fixação do valor de R\$ 12.000,00 para aulas de reforço, no entanto, ao foi fixado o numero de alunos que seriam beneficiados com estas aulas. Não havendo um numero mínimo, como saber que o valor é suficiente ou não.

O Plano apresentado para 2006 é tão desconexo com a realidade que faz menção a um evento que teria ocorrido em 2005!!!! Inclusive tal evento recebeu a prestação de contas no ano de 2005.

Analisando a prestação de contas do ano de 2006, em janeiro de 2006 a única atividade que é passível de ser considerada cultura foi o "I Festival de Quadrilhas", cuja premiação foi de R\$ 100,00. No mais, o resto do valor de R\$ 6.815,00 fora destinado para a manutenção da entidade.

A prática se repetiu ao durante todos os anos em que Convênio vigorou, e sempre com uma certeza a de que a subvenção serviu para manter a entidade (segundo réu) pura e simplesmente.

Nítida ao Ministério Público que a subvenção concedida não teve a observância da legislação vigente, devendo ser declarada ilegal com a restituição integral do valor.



4. Da Violação aos dispositivos previstos na Lei n°
4.320/64.

Dispõem os art. 16 e art. 17, ambos da Lei 4.320/64
que:

SEÇÃO I

Das Despesas Correntes

SUBSEÇÃO ÚNICA

Das Transferências Correntes

I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

Por seu turno, os art. 4º e art. 26, ambos da LC 101/2000 preconizam:

Seção II

Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º -A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

(...)

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

Diante dos elementos produzidos no IC 350/2010/CID/MCE, forçoso reconhecer que para a concessão das subvenções a União Municipal dos Estudantes de Macaé (UME), segundo réu, os agentes públicos que compõem o polo passivo da presente demanda deixaram de conferir vigência e aplicação às disposições legais de regência da matéria.

Com efeito, convém repetir, ainda, uma vez, que a concessão da subvenção não foi precedida de manifestação ou justificativa quanto a escolha da entidade a ser subvencionada, ou quanto a definição do valor da subvenção ou das razões pelas quais o repasse de recursos a entidade



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



privada atenderia aos interesses do ente público e em que medida.

Neste ponto vale a transcrição das lições de Kleber Luiz Zanchim (*in* Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada/ José Mauticio Conti, coordenador. - 3ª ed. Ver. e atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 91/93), *in verbis*:

“ O art. 16 define os requisitos para esse tipo de subvenção. O primeiro é subjetivo, pertinente ao ente público. Este deve demonstrar que a transferência corrente está dentro de suas possibilidades.

O segundo requisito é objetivo, referindo-se aos serviços que podem ser fomentados pelas subvenções sociais. A norma prevê apenas três: assistência social, serviços médicos e serviços educacionais, todos constantes do Título Da Ordem Social da Constituição Federal (art. 193 e SS.).

O terceiro requisito é o da motivação. A concessão de subvenção social deve ser motivada pelo ente público, e somente se justifica se gerar eficiência. Isso quer dizer que a despesa terá de viabilizar acréscimo de utilidades à entidade beneficiária como, por exemplo, ampliação do número de pessoas atendidas ou melhorias na qualidade do atendimento.

(...)

A finalidade do art. 17 é garantir que os recursos públicos sejam bem empregado. Isso requer



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



que a entidade beneficiária da subvenção atenda a condições mínimas de funcionamento, como idoneidade financeira e condição técnico-operacional de realizar o serviço a que se destina.”

Demais disso, não houve comprovação do efetivo funcionamento da entidade, de sua regularidade fiscal ou da regularidade do mandato da diretoria ou representante legais, ou mesmo que o serviços forma efetivamente prestados.

Por todo o exposto, resta claro que, na hipótese sob exame, restaram flagrantemente violadas as disposições dos art. 16 e art. 17, da Lei 4320/64, do que resultou a ilegalidade da concessão das subvenções aqui referidas.

5. Da Violação ao Dever de Prestar Contas.

Dispõem os art. 70, art. 71, e art. 75, da CR/88, que:

Seção IX

DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Por simetria, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro dispõe:



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Art. 124 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei. (redação determinada pela Emenda Constitucional nº 04, de 20 de agosto de 1991)

Art. 125 - Compete ao Tribunal de Contas do Estado, além de outras atribuições conferidas por lei: (redação determinada pela Emenda Constitucional nº 04, de 20 de agosto de 1991)

III - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta dos Municípios, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, e as contas dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

VII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Da simples leitura das disposições constitucionais transcritas acima decorre a conclusão de que o dever de



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



prestar contas do uso de recursos públicos recai sobre o ordenador de despesas, que age em nome próprio, e não em nome do ente público, para o cumprimento de uma obrigação legal e personalíssima.

No entanto, além de um dever do agente público, deve-se reconhecer que a prestação de contas quanto à correta administração e aplicação de recursos públicos configura, ainda, um direito ou garantia fundamental dos cidadãos e da sociedade contra o mau uso do dinheiro público.

Neste sentido, merecem destaque as lições de Patrícia Brito e Souza, conforme segue:

"As contas retratam a atuação do responsável pelo patrimônio público e são materializadas por meio de documentos, demonstrativos contábeis, financeiros e econômicos, que se transmudam em procedimentos administrativos quando ingressam nos Tribunais de Contas.

O dever de prestar contas constitui um dos mais relevantes princípios constitucionais.

*A prestação de contas é mecanismo de controle dos atos da Administração Pública **para garantir o direito subjetivo da sociedade**, que quer saber o quanto se arrecadou e o destino dos recursos, já que o patrimônio e as rendas do*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Estado pertencem ao povo e não a determinado governo.

*Constitui-se, no dizer de Flávio Sátiro Fernandes, em **oportunidade que se concede ao povo de conhecer a destinação dada ao seu dinheiro e se esta destinação se pautou pelos ditames legais pertinentes. Descumpra preceito constitucional, comete ato de improbidade administrativa e crime funcional o agente que se omite ou as presta incorretamente.*** - grifos nossos (Patrícia Brito e Sousa, in "Inelegibilidade decorrente de contas públicas", Rio de Janeiro, Editora Forense, 2010, pág 35/36).

E, como bem destacou a insigne autora, em sua obra de referência sobre o tema, o dever de prestar contas e, mais, de prestá-las corretamente, corresponde a um histórico direito subjetivo da sociedade, que remonta a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, cujo art. 15 assim já dispunha:

*Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão
(1789)*

"Art. 15 - A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração."



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Forçoso é, então, reconhecer que, dada a importância desse direito/dever, não se deve permitir seja apenas formalmente cumprido ou exercido, exigindo-se dos gestores públicos ou de particulares a comprovação cabal da correta destinação de cada centavo dos recursos públicos deixados à sua administração.

Neste ponto, importa asseverar que cabe ao administrador público ou ao particular não apenas a alegação, mas a comprovação indiscutível, nos processos de prestação de contas, de que deram aos recursos públicos sob sua gestão a destinação legal devida ou de que agiram no sentido de fiscalizar sua aplicação regular por particulares ao quais tenham realizado repasses de recursos públicos.

Esta obrigação (prestação de contas) tem sua previsão no Decreto Lei 200/69, inclusive prevendo uma inversão do ônus da prova, ou seja, cabe ao recebedor da verba pública comprovar a sua correta aplicação.

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

No entanto, conforme já destacado, a prestação de contas realizada pela entidade subvencionada e a fiscalização que sobre ela exerceram os agentes públicos responsáveis padeceram de irregularidades de monta.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Com efeito, além do fato de que a prestação de contas em comento consistiu em uma mera juntada de notas fiscais, sem qualquer comprovação de que os serviços ou bens adquiridos tenham sido efetivamente aplicados para a finalidade devida, elas sequer foram acompanhadas por balancete analítico ou documento que pretendesse lhe fazer às vezes, sendo certo que não houve, ainda, manifestação formal da autoridade concedente no sentido da aprovação das contas prestadas pela entidade subvencionada.

Demais disso, não há comprovação da publicação do ato de aprovação das contas de subvenção.

Assim, deve-se reconhecer que a segunda demandada União Municipal dos Estudantes de Macaé (UME) e os agentes públicos responsáveis pela concessão e fiscalização da correta aplicação das subvenções aqui impugnadas não lograram se desincumbir da obrigação legal de demonstrar, de forma cabal, que os recursos públicos provenientes dos repasses realizados foram integralmente aplicados em estrita observância da finalidade para ao atendimento da qual estavam vinculados.

6. Da Violação dos Princípios da Administração Pública.

O Administrador, em decorrência do poder que lhe foi conferido pela coletividade, não pode exercê-lo senão visando o bem comum, sob pena de praticar ato ilegal, viciado pelo desvio de poder.

Visando criar contornos bem definidos e orientar o Administrador, eis que não se trata de um direito codificado,



a Administração Pública está obrigada a respeitar vários princípios.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, previu expressamente a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outros princípios, entretanto, foram merecedores de igual consagração constitucional, por constarem expressamente da Lei Maior, embora não mencionado no artigo 37, caput, por estarem abrigados como consequência lógica dos aludidos princípios, ou por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito.

A conduta dos réus afronta e viola vários destes princípios administrativos, dentre eles, podemos destacar os seguintes:

A. Princípio da legalidade.

Pelo princípio da legalidade entende-se que a atividade administrativa encontra na lei os seus fundamentos e os seus limites.

Para Hely Lopes Meirelles:

"A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a 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,



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



conforme o caso". (in Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 19ª ed., p. 82).

A função exclui a autonomia privada, para escrever o administrador a uma finalidade previamente estabelecida em lei. Na função pública, *"há submissão da vontade ao escopo pré-traçado na Constituição ou na lei e há o dever de bem curar o interesse alheio, que, no caso, é o interesse público"* (Celso A. Bandeira de Mello, ob. cit., p. 46).

Ainda sobre o princípio da legalidade já se advertiu que "Devendo o Estado submeter-se à ordem jurídica, todos os atos do Poder Público devem buscar seu fundamento de validade em norma superior. Os **atos administrativos** devem ser praticados com estrita observância dos pressupostos legais, o que, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema; **a atividade legislativa** somente produzirá comandos normativos válidos em havendo harmonia com a Constituição da República e **a atividade jurisdicional**, não obstante o livre convencimento do julgador, deve manter-se adstrita às normas constitucionais e infraconstitucionais, sendo defesa a prolação de decisões dissonantes do sistema jurídico." (Emerson Garcia, et al. **Improbidade** Administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 61/62).

Decorre daí que o princípio da autonomia da vontade é inaplicável aos atos dos agentes públicos, cujos atos devem ser praticados tão somente no âmbito de "liberdade" que a lei lhe confere.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Assim, enquanto para o particular a lei garante a prerrogativa de praticar quaisquer atos, salvo expressa vedação legal, ao agente público, ao revés, impõe-se o dever de praticar o ato apenas em estando presentes os substratos que o legitimam, mantendo-se sua liberdade adstrita aos limites impostos pelo legislador (poder discricionário).

Violaram, incontestavelmente, o princípio da legalidade, ao agir em desacordo com o comando legal.

B. Princípio da Moralidade.

Expresso no artigo 37 da Constituição Federal, a moralidade administrativa consiste na imposição ao administrador de agir de acordo com a ética, a honestidade e a boa-fé na execução de seus atos. Apura-se tal moralidade do confronto dos meios utilizados em relação aos objetivos almejados pelo ato.

Este princípio compreende, ainda, o chamado princípio da lealdade e boa-fé que Celso Antonio Bandeira de Melloⁱ, em incontestada lição, define:

"Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá e proceder em relação ao administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos."



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Quanto ao princípio da moralidade sabe-se que, em sua gênese, buscou justificar a sindicabilidade do móvel do agente público ou dos objetivos a serem alcançados pelo ato estatal, de modo a determinar que permaneça adstrito não só ao princípio da legalidade, mas também a observância de uma “ética administrativa” estabelecida entre o seu atuar e a consecução do interesse público.

Assim, uma vez que legalidade e moralidade são princípios que se complementam e integram, sempre que um ato estatal esteja em desacordo com o primeiro, importará em violação em segundo. A recíproca, entretanto, não é verdadeira, na medida em que é possível que um ato estatal esteja em conformidade com a lei, mas em dissonância com a moralidade administrativa, esta informada pelos valores da justiça, dignidade, honestidade, lealdade, boa-fé e busca do bem comum.

Nessa linha, resta imperioso reconhecer que para o desempenho da atividade estatal retratada nos autos, os demandados deixaram de observar de forma categórica os deveres de legalidade e moralidade a que estavam indissociavelmente vinculados.

No que pertine ao primado da publicidade dos atos administrativos, é de conhecimento geral que possui duas finalidades essenciais: primeiro, garantir a ampla participação da população em razão do interesse público que envolve os atos administrativos e, segundo, permitir o controle desses atos quanto à sua validade e eficácia.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Ademais, a sua supressão encontra tipificação, ainda, no teor do art. 11, inciso IV, da Lei 8429/92.

Nessa linha, resta imperioso reconhecer que para o desempenho da atividade estatal retratada nos autos, os demandados deixaram de observar de forma categórica os deveres de legalidade, moralidade e publicidade a que estavam indissociavelmente vinculados.

C. Princípio da Eficiência.

Introduzido em nossa Constituição pela Emenda Constitucional n° 19, que trata da denominada “Reforma Administrativa”, este princípio impõe ao Administrador a obrigação de sempre eleger a melhor, entre as várias alternativas que se colocam para a solução de determinado problema ou realização de determinada atividade. Assim, sempre atento aos demais princípios, deve o agente público, buscar gerir os interesses da administração da melhor forma possível, qualificando suas ações e visando o aprimoramento de atividades.

Hely Lopes Meirelesⁱⁱ, comentando o dever de eficiência diz o seguinte:

“É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.



Portanto, os atos dos Requeridos são contrários à eficiência administrativa exigida pela Lei.

7. Da Improbidade Administrativa.

A Constituição Federal, no art. 37, § 4º, estabeleceu que:

“(...) 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.”

A concretização da aplicabilidade da norma constitucional se deu com a promulgação da Lei n. 8.429/92, que tipificou os atos de improbidade administrativa, dividindo-os em três categorias básicas:

- i) os que implicam **enriquecimento ilícito** (art. 9º);*
- ii) os que **causam prejuízo ao Erário** (art.10);*
- iii) os que atentam contra os **princípios da Administração Pública** (art. 11);*

A estruturação da tipificação legal de condutas ímprobas se deu de maneira que um ato que importe enriquecimento ilícito do agente público, na maior parte das vezes, é considerado causador de prejuízo ao erário, além de atentar contra os princípios da Administração.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Por sua vez, toda conduta que cause prejuízo ao erário também se subsumirá a hipótese de incidência da norma de tipificação das condutas que atentam contra os princípios da Administração.

Assim, um ato mais grave também está previsto na hipótese de incidência dos mais leves, mas, por força da consunção, apenas dá ensejo à aplicação das penalidades previstas para a hipótese daquele.

Todos os agentes públicos estão obrigados a velar pela estrita observância dos princípios norteadores da Administração Pública, entre os quais se encontram os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Destarte, incorre em ato de improbidade administrativa, sujeitando-se às sanções legais, o agente que os transgrida.

Isto porque tais princípios constituem mandamentos normativos nucleares e superiores do sistema jurídico, que orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas.

De acordo com as lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco (*in* Improbidade Administrativa, 4ª edição, Editora Lúmen Júris, páginas 47 e 48)

“Em que pese ser a observância ao princípio da moralidade um elemento de vital importância para a aferição da probidade, não é ele o único. Todos os atos dos agentes públicos devem observar a



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade. Assim, quando muito, será possível dizer que a probidade absorve a moralidade, mas jamais terá sua amplitude delimitada por esta.

(...)

A boa gestão exige tanto a satisfação do interesse público, como a observância de todo o balizamento jurídico regulador da atividade que tende a efetivá-lo. O amálgama que une meios e fins, entrelaçando-os e alcançando uma unidade de sentido, é justamente a probidade administrativa. A improbidade aponta não só para uma desconsideração dos fins, como, também, para uma situação de ruptura entre meios e fins.”

Neste ponto, impende destacar a possibilidade de que os agentes públicos envolvidos na realização dos atos aqui impugnados tenham enriquecido ilicitamente em razão de eventuais desvios de recursos tornados mais fáceis em razão, sobretudo, da fragilidade das contas prestadas quanto ao uso dos recursos repassados a entidade particular, o que deve merecer melhor exame durante o curso da presente demanda.

No mesmo sentido temos a clássica lição JOSÉ AFONSO DA SILVA, a probidade administrativa consiste no dever de “o *funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. Cuida-se de uma moralidade*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.”¹

A referida lei definiu de maneira ampla o alcance da norma, a ela sujeitando qualquer agente público, servidor ou não, da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios.

O Município de Macaé, portanto, está abrangido na proteção estabelecida pela Lei de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 1º, assim como a ela devem obediência seus agentes, que “*de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos*” (art. 4º).

Os réus feriram os princípios constitucionais acima mencionados ao deixarem de seguir os ditames da Lei.

A entidade beneficiada pela subvenção, por seu representante legal, apesar de não ser agente público, também deverá sofrer as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, nos termos de seu artigo 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

¹ Curso de Direito Constitucional Positivo”, Malheiros, ga ed., 1992, p. 571.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



improbidade administrativa ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

O artigo 10 da Lei da Improbidade define as ações ou omissões, dolosas ou culposas que, a um só tempo, se constituem em ato de improbidade e representam lesão ao erário público.

Observe-se, ainda, que tal artigo arrola em seus incisos, de forma exemplificativa, as hipóteses em que tal ocorrerá, bem como em seu “caput” dá os parâmetros básicos para que se possa proceder a outros enquadramentos não especificamente arrolados nos incisos, mas que também representam improbidade com lesão ao patrimônio público.

Analisando-se o rol de incisos do artigo 10 da Lei n.º 8.429/92, vemos que a conduta dos agentes públicos e da empresa requerida, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, enquadra-se perfeitamente nos incisos VII, VIII e XI.

No entanto, o exame dos elementos de prova coligidos IC 116/2011, cujos autos dão substrato probatório a presente demanda, permite concluir que o comportamento dos demandados encontra perfeita subsunção a norma do art. 10, caput, incisos VII, VIII e XI, da Lei 8.429/92, in verbis:

Art. 10. Constitui ato de **improbidade** administrativa que causa lesão ao erário qualquer **ação ou omissão, dolosa ou culposa,** que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; (Redação anterior a Lei n. 13.019/2014)

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

O disposto até aqui já é suficiente para se concluir que os requeridos, em evidente ato de improbidade, causaram, por presunção absoluta da lei de improbidade, lesão ao erário, este representado no caso pelo patrimônio público municipal, devendo ressarcir integralmente o dano causado, nos termos do já transcrito parágrafo 4º, do artigo 37 da Constituição Federal, e nos termos do artigo 5º da Lei de Improbidade, que assim dispõe:

“art. 5º - Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”.

No entanto, não somente por enquadramento no art. 10 da Lei n.º 8.429/92, como também por enquadramento no seu



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



art. 11, caput e inciso I, incorreram os requeridos em ato de improbidade administrativa.

Com efeito, configura ato de **improbidade** administrativa a violação dos princípios que regem a atuação estatal, ainda que disso não resulte enriquecimento ilícito ou dano ao erário, dever jurídico que é visualizado no art. 37, caput, da CR/88, com redação determinada pela EC n. 19/1998, in verbis:

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

De sua vez os arts. 4º e 11, da Lei 8429/92, encontram-se assim redigidos:

"Art. 4º - Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos."

*"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:*



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Justifica-se a posição do legislador ao tipificar a violação aos princípios que regem a Administração Pública, erigindo-a a categoria de ato de improbidade administrativa (art. 11), na medida em que referidos princípios apresentam-se na condição de mandamentos normativos nucleares e superiores do sistema jurídico, os quais orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas. Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta a sua importância basilar ao asseverar que:

“violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. **A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.** É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e aliu-se toda a estrutura neles esforçada” (“Elementos de Direito Administrativo”; Editora Revista dos Tribunais).

Destaque-se, por oportuno, que é pacífico o entendimento de que o rol dos princípios constantes do art. 11 é meramente exemplificativo, uma vez que não é dado ao legislador infraconstitucional restringir ou suprimir aqueles previstos na Constituição.

Com efeito, é imperioso admitir que a moralidade incerta no art. 11, da Lei 8429/92, concentra em si mesma



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



todos os valores extraídos dos princípios regentes da atividade estatal, permitindo-se concluir que a tipologia definida no dispositivo legal em comento a todos alcança, ainda que advenham de princípios implícitos no sistema jurídico.

Ademais, incontestável a inobservância dos réus aos princípios da moralidade administrativa e da legalidade, senão vejamos.

Segundo saudoso Hely Lopes Meirelles:

“A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Não se trata - diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito - da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina anterior da Administração. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



honesto, conforme já proclamavam os romanos: - nom omne quod licet honestum est. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade da sua ação: o bem comum, O certo é que a moralidade do ato administrativo, juntamente com a sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima.” **(Hely Lopes Meireiles, obra citada, pág. 87/88).**

A imoralidade do ato administrativo ora atacado é notória, o “convênio”, objeto desta lide, na forma como foi firmado pela administração, não seguiu a ética que deve nortear o administrador público.

A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

A conduta dos requeridos **lesou o patrimônio público, sendo, portanto, imperiosa a decretação de sua nulidade.**

Por fim, insere-se a conduta dos requeridos no inciso I, do art. 11 da Lei da Improbidade, já que praticaram atos visando fim proibido em lei.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



De fato, os réus agiram com desvio de finalidade, violando o previsto no artigo 11, inciso I, da Lei 8.429/92, que assim dispõe: praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência.

Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito administrativo Brasileiro, 26 ed., pág. 105", assim ensina:

"O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Tais desvios ocorrem, por exemplo, quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública mas visando, na realidade, a satisfazer interesse pessoal ou próprio ou favorecer algum particular com a subsequente transferência do bem expropriado, ou quando outorga uma permissão sem interesse coletivo, ou ainda, quando classifica um concorrente por favoritismo, sem atender aos fins objetivados pela licitação."

O ato praticado com desvio de finalidade – como todo ato ilícito ou imoral – ou é consumado às escondidas ou se apresenta disfarçado sob o capuz da legalidade e do interesse público.

Analisando-se os **artigos 10 e 11, caput, da Lei Federal nº 8.429/92**, denota-se que o rol de incisos



apresentados são meramente exemplificativos, tendo-se em vista as expressões “qualquer ação ou omissão e notadamente”, de forma que não se faz necessário que a conduta do agente se enquadre em uma daquelas previstas nos incisos para se concluir pela prática de ato de improbidade administrativa, bastando que se amolde à cláusula genérica prevista no caput dos dispositivos citados.

8. Do Ressarcimento ao Erário devido ao Dano Causado.

Na hipótese dos autos houve ofensa aos princípios que regem a administração pública, sobretudo os da moralidade administrativa e legalidade, presumindo-se o prejuízo ao erário, o qual deve ser integralmente ressarcido mediante devolução integral dos valores pagos a entidade União Municipal dos Estudantes de Macaé (UME).

Ensina Hugo Nigro Mazzili em sua obra “A Defesa dos Direitos Difusos em Juízo”, 19 edição, pág. 194: “*Não raro o administrador comete ilegalidades e, ao ser cobrado, diz que está pronta a obra que mandou fazer sem licitação, ou que os funcionários que contratou sem concurso trabalharam regularmente, e não teria, pois, havido qualquer dano ao patrimônio público*”. Assim, argumenta ele, não poderia o Estado locupletar-se ilicitamente com as obras realizadas ou com os serviços prestados, de forma que não haveria dano ao patrimônio público nem, pois, o que indenizar. Alguns julgados têm entendido nesse sentido.

Tal entendimento é inaceitável porque: a) o ordenamento jurídico admite em vários casos a presunção de lesividade ao patrimônio público; b) ainda quando não haja dano patrimonial, a lesividade ao erário pode decorrer da



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



própria ilegalidade do ato praticado; c) a Lei de Improbidade Administrativa não sanciona apenas os atos que causem dano ao erário ou enriquecimento ilícito ao agente, mas também os atos que importem violação a princípios da Administração; d) as sanções da Lei de Improbidade Administrativa independem, pois, da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público; e) é ato de improbidade administrativa, que presumivelmente causa prejuízo ao erário, frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente, ou ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; f) não só os danos patrimoniais, como os danos morais devem expressamente ser objeto da ação de responsabilidade.

Não só não pode a Administração locupletar-se ilicitamente, como ainda não pode realizar despesas não autorizadas pela lei.

Enfim, em se tratando de dano ao patrimônio público, em diversos casos a própria lei expressamente presume a lesividade.

A declaração de nulidade do Convênio administrativo opera retroativamente, o que não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado, contanto que a nulidade não lhe seja imputável, sem prejuízo de promover-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Vale transcrever o brilhante voto da lavra do culto Desembargador Relator Gonzaga Franceschini, por ocasião do julgamento da apelação 200.950.1/7, no Egrégio Tribunal de



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



Justiça de São Paulo, no qual abordou a questão da lesividade legal:

“Trata-se de ação popular... objetivando a anulação de atos que entende lesivos à Municipalidade, consubstanciados em contratos de prestação de serviços celebrados sem licitação (...). (...) a ilegalidade, como ato contrário ao direito é, na espécie, manifesta, já que ocorreu indevida dispensa de licitação. E a lesividade, que aliás decorre da ilegalidade, e que pode abranger tanto o patrimônio material quanto o moral – já que também se objetiva punir a imoralidade administrativa -, também se faz presente, pois a só contratação sem prévia licitação já acarreta o dano, em hipótese de lesividade legal, que independe de dano real (...).”.

Percebe-se, assim, ser irrelevante a efetiva prestação do serviço, pois, caracterizada a ausência de boa-fé dos envolvidos, imperiosa é a devolução dos valores despendidos em razão dos mencionado “convênio”, pois o dano ao erário é caracterizado pela ofensa à legalidade administrativa.

Dos Pedidos.

Ante ao exposto, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

- 1) Distribuição e Recebimento da petição inicial, acompanhada o IC n° 350/2010/CID/MCE (MPRJ n° 2010.01021023;



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



- 2) a notificação prévia dos réus, consoante o art. **artigo 17, § 7º, da Lei 8.429/92;**
- 3) a prévia intimação do Município de Macaé para integrar a lide, se assim o quiser, nos termos do **artigo 17, § 3º, da Lei Federal 8.429/92;**
- 4) que, após a aplicação do **artigo 17, § 7º, da Lei 8.429/92** e recebimento da inicial, conforme **artigo 17, § 9º da Lei 8429/92**, sejam os réus citados para todos os termos desta ação, podendo os mesmos, no prazo legal e, sob pena de confissão e revelia, oferecerem a defesa que tiverem, prosseguindo-se com a instrução do feito até final decisão;
- 5) julgar procedente o pedido de nulidade dos Convênios firmados entre os requeridos;
- 6) julgar procedente o pedido de condenação pela prática de improbidade administrativa prevista no **artigo 10, "caput", e incisos VII, VIII E XI, art. 11, caput, inciso I da Lei Federal nº 8.429/92, e aplicar aos réus as sanções previstas no artigo 12, inciso II e III, da Lei Federal nº 8.429/92.** Bem como, a condenação ao ressarcimento do valor total da lesão ao erário, corrigidos e atualizados;
- 7) condenação dos requeridos ao pagamento das custas, emolumentos, encargos e demais despesas processuais, inclusive eventuais perícias requeridas no curso do processo;



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé

Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú
Rodovia do Petróleo, Km 04 – Virgem Santa- RJ – CEP 27948-010. Tel.: (22) 2763-0701/
(22)2757-3750 / Fax: (22)2757-3329

Email: pjtc.macaé@mprj.mp.br



- 8) sejam as intimações do autor feitas pessoalmente, mediante entrega e vista dos autos na Promotoria de Justiça, no endereço em epígrafe;
- 9) deferir a produção de todas as provas em Direito admitidas, notadamente a pericial, a testemunhal, o depoimento pessoal, a juntada de documentos novos e tudo o mais que se fizer mister à completa elucidação e demonstração cabal dos fatos articulados na presente inicial,

Dá-se a causa o valor de R\$ 328.750,00 (trezentos e vinte e oito mil e setecentos e cinquenta reais).

Termos em que, pede deferimento.

Macaé, 16 de agosto de 2016.

Renato Luiz da Silva Moreira

Promotor de Justiça
