Poder Judiciário do Estado de Sergipe
1ª Vara Civel de Estância

Nº Processo 202050000558 - Número Único: 0002560-60.2020.8.25.0027
Autor: MINISTERIO PUBLICO
Réu: GENILSON ANDRADE OLIVEIRA E OUTROS

Movimento: Decisão >> Concessão em parte >> Antecipação de Tutela

DECISÃO

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE** em face de **GILSON ANDRADE DE OLIVEIRA**, Prefeito de Estância, **ROMUALDO VIEIRA SANTOS**, ex-Secretário Municipal de Urbanismo, **JOSÉ RENATO SILVA CARVALHO JÚNIOR**, atual Secretário Municipal de Urbanismo, **ALAÍNE PIRES MORAIS**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, **GENILSON ANDRADE OLIVEIRA**, Procurador-Geral do Município de Estância, **VIAÇÃO ATLÂNTICO SUL LTDA - EPP , VIAÇÃO LITORAL SUL LTDA – VLS, MARCOS ANTÔNIO DE SOUZA LIBERAL – EPP , RAMAC EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA**.

Como causa de pedir, aduz a ilustre presentante do Ministério Público que os cinco primeiros requeridos, integrantes da atual administração municipal, celebraram diversos contratos de limpeza urbana, mediante dispensa de licitação, com as empresas indicadas, pactos esses que, desde o ano de 2017, vem sendo indefinida e ilicitamente prorrogados . Segundo o *Parquet*, em esforço de suma, após a instauração do Inquérito Civil registrado no PROEJ com o número 43.18.01.0010, para apurar denúncia enviada por remetente que se autodenomina “Grupo Unido Preocupado com Estância”, chegou-se a conclusão sobre a existência de um esquema fraudulento que envolve decreto de situação emergencial inexistente, dispensa indevida de licitação e ajustes pactuados com preços superfaturados, provocando incomensuráveis danos às receitas do município de Estância.

Em pedido principal, pretende que este Juízo condene os Requeridos pelas condutas antevistas no artigo 10, caput e inciso VIII, da Lei nº 8.429/92 com consequente imposição das sanções previstas no art. 12, inciso II, do mesmo Diploma Legal, no que couber, bem como, caso não se entenda pela prática do ilícito indicado no item anterior, em virtude da incontroversa violação de princípios, requer a condenação prescrita no art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão da adequação da conduta apurada ao quanto especificado no art. 11 da mesma Lei no que couber.

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 1/14

Ainda, pede, como medidas que nomina de cautelares (item “4” da petição inicial), o seguinte: a)que este Juízo determine a indisponibilidade dos bens dos demandados GILSON ANDRADE DE OLIVEIRA, ROMUALDO VIEIRA SANTOS, JOSÉ RENATO SILVA CARVALHO JÚNIOR, ALAÍNE PIRES MORAIS E GENILSON ANDRADE OLIVEIRA, preferencialmente através de penhora on line de ativos financeiros junto às instituições bancárias (BACENJUD), observando-se os CPF's constantes na qualificação acima, ou, na hipótese de saldo bancário insuficiente, que a medida recaia sobre o patrimônio imobiliário de cada um, até o montante de R$ 26.505.877,20 (VINTE E SEIS MILHÕES, QUINHENTOS E CINCO MIL, OITOCENTOS E SETENTA E SETE REAIS E VINTE CENTAVOS) e b) que este juízo declare a proibição de que as pessoas jurídicas nominadas nos itens 06 a 09 da petição inicial sejam proibidas de participar de processo licitatório e/ou de celebrarem contratos com o Município de Estância.

Instrui ação com o inquérito civil destacado e outros documentos.

Ação distribuída, seguiram os autos conclusos para primeira análise, oportunidade em que este Juízo, por meio da decisão datada de 13/07/2020, determinou a emenda da petição inicial para que o autor apresentasse a estimativa do prejuízo ao erário ou os parâmetros mínimos para estimá-lo, para os fins do art. 12, II, da Lei nº 8429/92 ou justificasse a impossibilidade de fazê-lo sob pena de indeferimento.

Em manifestação de 15/07/2020, o Ministério Público atendeu à determinação judicial e, retificando o valor da causa, apresentou o levantamento preliminar dos danos ao erário, estimando-os em R$ 13.537.203,56 (treze milhões, quinhentos e trinta e sete mil, duzentos e três reais e cinquenta e seis centavos), reiterando, assim, a análise dos pleitos ditos cautelares.

Nova emenda determinada por este Juízo, sendo cumprida pelo Ministério Público, anexando documentação mais legível.

Eis o que importa relatar. Decido.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Como relatado, antes de determinar a notificação dos supostos sujeitos ativos da prática de improbidade administrativa para os fins do necessário juízo de prelibação sobre a ação proposta pelo Ministério Público, pende de análise medidas provisórias de urgência, cujo exame independe de oitiva da parte contrária.

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 2/14

Pretende o *Parquet*, *initio litis*, seja expedido decreto de indisponibilidade dos bens dos cinco primeiros requeridos e a proibição dos quatro outros réus, pessoas jurídicas de direito privado, de firmarem contratos, inclusive de licitação, com o município de Estância.

2.1 DO DECRETO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS.

Tangente a postulada medida de indisponibilidade de bens, reza o art. 7º da Lei n.º Lei 8.429/1992:

"Artigo 7°. Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito".

Trata-se, portanto, de medida que objetiva garantir a futura recomposição do erário, o qual se diz aviltado pela conduta dos agentes supostamente ímprobos, bem como assegurar a perda de eventual acréscimo patrimonial ilícito. Nessa qualidade, afiguram-se necessários como requisitos para concessão da tutela pretendida a comprovação do *fumus boni iuris e do periculum in mora.*

No que toca ao *FUMUS BONI IURIS*, avaliando a farta documentação trazida aos autos pelo Ministério Público, convençe-se, ainda que em cognição sumária, quanto a existência de indícios bastantes da prática de ato de improbidade administrativa, justificando a concessão da tutela interinal como forma de assegurar futura eficiência de condenação destinada a reparar os apontados prejuízos ao patrimônio público pelo menos em relação a parte dos sujeitos passivos da presente ação. Explica-se.

O Ministério Público indica a caracterização do ato de improbidade conforme art. 10,VIII, da Lei nº 8.429/92, aduzindo que os cinco primeiros requeridos causaram prejuízos ao erário, mediante indevido fracionamento do objeto de limpeza pública urbana e realização dessa despesa, amparados em falsa situação de emergência.

Descreve o MP, ainda, a cota de participação dos envolvidos nos atos improbos a eles imputados, conforme se vê às p. 27 dos autos materializados:

" (…) Os gestores Gilson Andrade de Oliveira (Prefeito), Romualdo Vieira Santos e José Renato Silva Carvalho Júnior (Secretários Municipais de Urbanismo) procederam à dispensa de licitação e, posteriormente, ao fracionamento de despesa e superfaturamento de preço nas locações de veículos e contratação de pessoal para os serviços de limpeza pública. Nesse diapasão, findaram por beneficiar as empresas ora requeridas.

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 3/14

Já os requeridos Alaíne Pires Morais e Genilson Andrade de Oliveira, na qualidade de Presidente da Comissão Permanente de Licitação e de Procurador-Geral do Município, respectivamente, contribuíram decisivamente para que as dispensas de licitação ocorressem, emitindo pareceres técnicos e jurídicos autorizando as despesas."

Com efeito, do exame dos documentos que instruem a inicial, em especial do decreto de emergência, assinado pelo Prefeito Municipal e Procurador Geral do Município (f. 898), e do procedimento de dispensa de licitação para contratação dos serviços de limpeza urbana, conclui-se, em avaliação sumária, que a situação apontada como suficiente a justificar a ausência do procedimento concorrencial de fato não restou caracterizada.

É que, naqueles documentos, aponta-se como motivo justificador da exceção legal ao princípio da licitação a situação de gravidade e anormalidade pela qual passava o Município de Estância no momento da posse da atual gestão, com o sucateamento da máquina administrativa, abatendo os setores da administração pública municipal, impedindo a continuidade regular dos serviços públicos.

No entanto, como chamou a atenção o Ministério Público em sua peça inaugural, a alegada situação excepcional não se revelou condizente com a realidade, considerando a demonstração de que fora realizado regular processo de transição entre as gestões municipais, acompanhado pelo Tribunal de Contas do Estado, na Operação "Antidesmonte", conforme relatório preliminar da operação neste município, residente às fls. 605 dos autos materializados, novamente anexado pelo autor por deteminação deste Juízo.

No mais, a alegada situação de anormalidade, mesmo se reputada existente a autorizar o decreto de dispensa, não seria suficiente a justificar as sucessivas e posteriores contratações sem a realização do procedimento concorrencial, não tendo sido caracterizada, pelo menos em exame inicial, causa que legitimasse a dispensa da licitação até o presente momento.

Deveras, embora a gestão municipal tivesse tido a oportunidade, durante o inquérito civil, de esclarecer os motivos pelos quais não realizou a licitação para os objetos em questão até a presente data(vide fls 122 dos autos materializados), as justificativas apresentadas ao ora acionante consistiram basicamente na presença de exigências perante o Ministério Público do Trabalho. Todavia, conforme ofício enviado pela Procuradoria do Trabalho, a pendência do processo licitatório no lugar de ter sido causada pelo MPT consistiu em exigência daquele órgão, diante do não atendimento pelo município das normas de segurança do trabalho (p.385).

Desperta atenção também, ainda no terreno da cognição superficial, o fato de apesar dos serviços de limpeza serem de prestação continuada, passíveis, portanto, de prorrogação pelo prazo de até 60 (sessenta) meses, a administração municipal tenha optado por celebrar ajustes por prazo curto e determinado.

Como é cediço, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça define como *in re ipsa* o dano ao erário em caso de dispensa indevida de licitação, pois afigura-se como presumida a lesão aos cofres públicos

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 4/14

decorrente da impossibilidade do Estado contratar com a escolha da melhor proposta. Nesse quadro, a configuração do ato improbo tipificado no art. 10, VIII, da Lei n.º 8429/92, independeria, em tese, da prova do efetivo dano as finanças públicas, ou seja, da demonstração de que as contratações realizadas de forma direta tenham sido materialmente mais custosas do que aquelas geradas após regular procedimento concorrencial. Nesse sentido, confiram-se os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. REVALORAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS DELINEADOS NO ACÓRDÃO RECORRIDO. POSSIBILIDADE. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. DISPENSA INDEVIDA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. DANO IN RE IPSA. ELEMENTO SUBJETIVO. PRESENÇA. PARTICULARES. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. ART. 3º DA LIA. MAJORAÇÃO DAS PENALIDADES APLICADAS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. CONSEQUÊNCIA LÓGICA.

1. Na forma da jurisprudência desta Corte, "é possível a revaloração jurídica da premissa fática contida no acórdão, não havendo que se falar em incidência da Súmula n. 7/STJ" (AgInt no REsp 1.554.394/RS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe 14/5/2018).

2. A decisão agravada, em momento algum, alterou as premissas estabelecidas pela origem; em vez disso, limitou-se a asseverar que, segundo o arcabouço fático delineado, restou comprovada prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992, consistente na dispensa indevida de licitação.

3. Também é pacífico neste Superior Tribunal o entendimento de que "'o prejuízo decorrente da dispensa indevida de licitação é presumido (dano in re ipsa), consubstanciado na impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta' (STJ, AgRg no REsp 1.499.706/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/03/2017)" (AgInt no AgRg no AREsp 83.968/SE, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 24/4/2020).

4. "A teor do art. 3º da LIA, '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'. Portanto, as regras da Lei de Improbidade, por força do preceituado nos seus arts. 2º e 3º, alcançam também os particulares que, de qualquer forma, tenham concorrido para o ato acoimado de ímprobo" (REsp 1.789.492/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe 23/5/2019) 5. Diante da alteração dos termos em que fora determinada a condenação das partes, decidiu-se pela substituição das sanções impostas pela instância ordinária, adequando-as ao que estabelece o art. 12, II, da Lei 8.429/1992, e não há que se falar em desproporcionalidade.

6. Reconhecida a ocorrência de dano in re ipsa, como consequência da dispensa indevida de licitação (art. 10, VIII, da LIA), os valores a serem ressarcidos ao erário devem ser aferidos em fase de liquidação de sentença. Nesse sentido: REsp 1.376.524/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 9/9/2014.

7. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1743546/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 29/06/2020, DJe 01/07/2020)"

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LEGITIMIDADE RECURSAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, COMO CUSTOS LEGIS, NO FEITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10, VIII, E 11 DA LEI 8.429/92. INDEVIDA DISPENSA DE LICITAÇÃO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DECIDIU PELA NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE EFETIVO DANO AO ERÁRIO E PELA

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 5/14

COMPROVAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO. ENTENDIMENTO CONTRÁRIO À JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DETERMINAÇÃO DE RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM, PARA QUE EM NOVA DECISÃO, SEJA AFERIDA A CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE ACORDO COM OS PARÂMETROS ESTABELECIDOS PELA JURISPRUDÊNCIA DESTE TRIBUNAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/73. Na decisão ora agravada, em juízo de retratação, foi dado parcial provimento ao Recurso Especial, para, anulando o acórdão recorrido, determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, para que, em nova decisão, à luz do acervo fático-probatório dos autos, aprecie a questão acerca da existência de ato de improbidade administrativa, com base nas premissas estabelecidas pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

II. Na forma da jurisprudência do STJ, "o Ministério Público tem legitimidade para recorrer nos processos em que oficiou como custos legis, ainda que se trate de controvérsia relativa a direitos individuais disponíveis e as partes estejam devidamente representadas por advogados. Enunciado da Súmula n. 99/STJ, art. 499 do Código de Processo Civil de 1973, art. 996 do Código de Processo Civil de 2015. Precedentes do STF e do STJ. Preliminar de ilegitimidade recursal do Parquet afastada" (STJ, AgInt no REsp 1.606.433/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/03/2017).

III. Na origem, o Ministério Público do Estado de Sergipe ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação do ora agravante e de outros réus pela prática de atos de improbidade administrativa, consubstanciados na indevida dispensa de licitação e na realização de licitações irregulares, pela Secretaria Estadual de Educação, entre os anos de 1997 e 1999. A sentença julgou improcedente o pedido. Interposta Apelação, foi ela improvida, pelo Tribunal de origem, em síntese, ao fundamento de que (a) não teria ocorrido efetivo dano ao Erário; e (b) para os fins dos arts. 10, VIII, e 11 da Lei 8.429/92 exige-se o dolo específico na conduta do agente, o que não teria sido demonstrado, não bastando a conduta culposa.

IV. O entendimento adotado pelo Tribunal de origem diverge da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que é firme no sentido de que (a) "o prejuízo decorrente da dispensa indevida de licitação é presumido (dano in re ipsa), consubstanciado na impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta" (STJ, AgRg no REsp 1.499.706/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/03/2017); (b) "a configuração da conduta do artigo 10 da LIA exige apenas a demonstração da culpa do agente, não sendo necessária a comprovação de dolo" (STJ, REsp 1.786.219/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/06/2019); e (c) "o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico" (STJ, AgInt no REsp 1.590.530/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/03/2017).

V. Agravo interno improvido.

(AgInt no AgRg no AREsp 83.968/SE, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/04/2020, DJe 24/04/2020)

No caso dos autos, no entanto, somou-se à dita presunção do prejuízo o esforço do Ministério Público na apresentação de estimativa inicial dos efetivos e reais danos aos cofres municipais, conforme petição protocolada em 15/07/2020, apontando o *quantum debeatur* em 13.537.203,56 (treze milhões, quinhentos e trinta e sete mil, duzentos e três reais e cinquenta e seis centavos) . Naquela sede, o *Parquet* usa como parâmetro os preços praticados em contratos regulares de serviço de limpeza e locação de veículos pesados pelo município de Aracaju.

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 6/14

Em arremate, conclui-se, em cognição sumária, pela existência de fortes indícios, da prática de ato improbo, conforme art. 10, VIII, da Lei nº 8429/92, em que o dano ao erário eclode *in re ipsa*, na linha de precedentes recentes do E. Superior Tribunal de Justiça. Ao mais, contando este Juízo com regular estimativa do efetivo prejuízo aos cofres públicos, orçada preliminarmente pelo Ministério Público como forma de balizar a medida assecuratória, entende-se, pelo menos em tese, satisfatoriamente preenchido o requisito do *fumus boni iuris*.

Todavia, voltando-se agora à participação de cada um dos envolvidos nos imputados atos ímprobos, há que ser ressalvado, ao menos por ora, o patrimônio de **ALAÍNE PIRES MORAIS**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, da incidência da medida assecuratória sob exame.

Com efeito, a decisão provisória pretendida pelo autor tem natureza de tutela de evidência, exigindo, nessa qualidade, a presença de fortes indícios da participação do sujeito passivo nas condutas ímprobas lesivas à moralidade e aos cofres públicos. Nesse particular, pretende o Ministério Público a condenação da requerida por ter cooperado no ato improbo mediante emissão de parecer técnico suficiente a embasar a indevida dispensa de licitação.

No entanto, examinando o documento de fls. 66/68 dos autos materializados, observa-se que o opinativo técnico da então presidente da Comissão Permanente de Licitação teve como fundamentação a solicitação da Secretaria Municipal de Urbanismo e o decreto de emergência exarado pelo gestor municipal. É o que se evidencia da seguinte passagem do parecer*: "**Sustentando-se estritamente na situação trazida aos autos pela Secretaria Municipal de Urbanismo para a elaboração do processo, sugerimos a formalização da Licitação Dispensável com base no Artigo 24, IV da Lei n.° 8.666/93 e Decreto n.° 6.831/2017 para atender à exigência exposta pela requerente, ressaltando-se que esta contratação não suprirá a realização de procedimento licitatorio que legitime a assinatura do Contrato definitivo**. Salientamos que o presente procedimento foi instaurado por considerar a fatídica precisão de continuidade do serviço público à população estanciana no tocante à coleta d'e resíduos sólidos deste Município, dado o interesse público presente na contratação. **Submetemos a análise da contratação à Procuradora Geral do Município para observar se a fundamentação sugerida é acolhida pelo caso "in concreto"**, apresentado pela Secretaria requerente; a posterior emissão de parecer jurídico sobre a dispensa será oportunamente juntado aos autos."*

Nesse contexto, embora a opinião técnica da Presidente da Comissão tenha sido formalmente exigida para a dispensa do procedimento licitatório, fato é que se fundamentou na presumida legalidade dos atos administrativos exarados pela Secretaria de Urbanismo e pelo gestor municipal, além de referendo jurídico da Procuradoria Geral do Município.

Em consulta aos precedentes do Superior Tribunal de Justiça, destaca-se que a imputação de ato de improbidade a pareceristas técnico ou jurídicos demanda a presença de dolo (REsp 1183504/DF e REsp 1678206/RS), elemento subjetivo que, pelas razões invocadas, reputo, neste momento da cognição judicial, ausentes.

Realce-se, porque absolutamente necessário, que a tipificação da conduta atribuída ao Procurador Geral segue rumo diferente, pelo menos no terreno da cognição sumária. É que, além da emissão de opinativo jurídico, a referida autoridade pública assinou, juntamente com o Sr. Prefeito, o decreto de emergência

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 7/14

com presumido desvio de finalidade, eis que, como já consignado, não havia situação de calamidade suficiente a justificar a emissão do referido ato administrativo, especialmente diante do relatório da operação preliminar realizado pelo TCE.

Sendo assim, a medida assecuratória deve alcançar exclusivamente o patrimônio de **GILSON ANDRADE DE OLIVEIRA**, Prefeito de Estância, **ROMUALDO VIEIRA SANTOS**, ex-Secretário Municipal de Urbanismo, **JOSÉ RENATO SILVA CARVALHO JÚNIOR**, atual Secretário Municipal de Urbanismo e **GENILSON ANDRADE OLIVEIRA**, Procurador-Geral do Município de Estância

Já o outro requisito — *PERICULUM IN MORA* — é presumido, pois a medida visa exatamente a evitar a dilapidação patrimonial.

Com efeito, a previsão legal de indisponibilidade de bens, fundamentada no artigo 7º da Lei 8.429/1992, apenas reproduz o mandamento imperativo constante no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, *in verbis:*

"Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a **indisponibilidade dos bens** e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

Nesse contexto, a Constituição Federal prevê expressamente a medida da indisponibilidade de bens, buscando curar o interesse público e, por consequência, o erário. Exigir comprovação de concreta dilapidação patrimonial extirpa os efeitos práticos do mandamento constitucional em apreço, dificultando sobremaneira a efetivação desse importante instituto constritivo.

A matéria, aliás, já foi pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça em regime de recurso repetitivo, conforme Tema 701, em que se firmou a seguinte tese: É possível a decretação da "indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro." . Nesse sentido, caminham também as recentes manifestações da colenda Corte:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MEDIDA ACAUTELATÓRIA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DO ACIONADO POR IMPROBIDADE. PRETENSÃO DA PARTE IMPLICADA DE NULIFICAÇÃO DO JULGADO, POR AUSÊNCIA DOS REQUISITOS. ESTA CORTE SUPERIOR, COM A RESSALVA DE ENTENDIMENTO PESSOAL DO RELATOR, TEM A DIRETRIZ ACERCA DO PERIGO DA DEMORA PRESUMIDO, QUE DISPENSA A COMPROVAÇÃO DE DILAPIDAÇÃO DE PATRIMÔNIO PARA QUE OCORRA O BLOQUEIO PATRIMONIAL (RESP.1.366.721/BA, REL. P/ACÓRDÃO MIN. OG FERNANDES, DJE 19.9.2014). O TRIBUNAL DE ORIGEM INDICOU, DE FORMA AMIÚDE, A ALTA PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO, CONSISTENTE EM POSSÍVEL PRÁTICA DE CONDUTAS ÍMPROBAS. NÃO OCORREU VIOLAÇÃO NA ESPÉCIE DO ART. 7o. DA LEI 8.429/1992. AGRAVO INTERNO DO IMPLICADO DESPROVIDO.

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 8/14

1. Cinge-se a controvérsia em perquirir se estão presentes ou não, no caso, os requisitos materiais e processuais para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens da parte ré na ACP por supostos atos de improbidade administrativa.

2. Sobre o tema, dispõe o art. 7o., parág. único da Lei 8.429/1992, que a indisponibilidade de bens recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

3. Em interpretação ao referido dispositivo, esta Corte Superior firmou o entendimento de que a decretação de indisponibilidade de bens em ACP por Improbidade Administrativa dispensa a demonstração de dilapidação ou a tentativa de dilapidação do patrimônio para a configuração do periculum in mora, o qual está implícito ao comando normativo do art. 7o. da Lei 8.429/1992, bastando a demonstração do fumus boni juris que consiste em indícios de atos ímprobos (REsp. 1.366.721/BA, Rel. p/acórdão Min. OG FERNANDES, DJe 19.9.2014).

4. Muito embora a parte insurgente alegue que o feito de origem ainda não conte com a devida fundamentação quanto aos tópicos da indicação da aparência do bom direito e da necessidade da medida de disponibilização de informações fiscais do réu, é de se assinalar que a Corte de origem atestou a ocorrência da plausibilidade do direito alegado - consistente em possível prática de atos ímprobos - para além da afirmação acerca do perigo da demora presumido, que dispensa a comprovação de atos dilapidatórios, tópico ao qual este Relator manifesta sua ressalva de entendimento.

5. Com efeito, a Corte Goiana aduziu que as medidas acautelatórias eram necessárias ao transcurso da lide sancionadora, ao registrar que o fato de Luiz Augusto ser um servidor público fantasma da Assembleia Legislativa do Estado de Goias por vinte anos resultou na propositura da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, bem como de uma ação penal pública por peculato e, ainda, de um processo administrativo disciplinar, o qual resultou na aplicação da penalidade de demissão em razão das infrações disciplinares de improbidade administrativa e lesão aos cofres públicos (fls. 1.782/1.783).

6. Também assinalou, como forma de identificação do fumus boni juris que a ocupação em cargo público foi confirmada pelo próprio agravante por meio do Termo de Declarações prestado na Delegacia Estadual de Repressão a Crimes contra a Administração Pública - DERCAP e o acervo probatório coligido aos autos confirma a percepção de remuneração ao longo de vinte anos, sem a contraprestações de serviços nas dependências da Assembleia Legislativa do Estado de Goias (fls. 1.782/1.783).

7. Por essa razão, não houve violação alguma dos dispositivos da lei processual referentes à fundamentação das decisões judiciais quanto ao bloqueio patrimonial cautelar, uma vez que as Instâncias Ordinárias apontaram a existência da fumaça do bom direito e do perigo da demora, razão pela qual é autorizada legalmente a medida garantidora de eficácia útil de eventual sentença condenatória, no caso, a indisponibilização patrimonial da parte implicada.

8. Agravo Interno do Implicado desprovido.

(AgInt no AREsp 1175545/GO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/05/2020, DJe 28/05/2020)

Finalmente, embora não se tenha ainda definido a repercussão da cota de participação dos envolvidos no prejuízo ao erário, de modo a dimensionar de forma proporcional a reparação dos danos, por ora, afigura-se como adequada a fixação da medida assecuratória de forma solidária, observando os precedentes do Superior Tribunal de Justiça. Confira-se:

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 9/14

INDISPONIBILIDADE DOS BENS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESSALVA QUANTO À POSSIBILIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE CADA ENVOLVIDO EM SEDE DE LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. PRECEDENTES DO STJ. 1. A orientação jurisprudencial consolidada nesta Corte Superior é no sentido de que é solidária a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário, ressalvando-se a possibilidade de discussão a esse respeito em fase de liquidação de sentença. 2. No caso em questão o acórdão recorrido afirma expressamente que não é possível determinar desde já a efetiva participação de cada um dos envolvidos na prática do ato de improbidade administrativa.

3. Assim, deve ser mantida a responsabilidade é solidária até, ao menos, a instrução final do feito, em que se poderá delimitar a quota de responsabilidade de cada agente para o ressarcimento.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1687567/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJe 02/03/2018)

“RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. LIMITE DA CONSTRIÇÃO. QUANTUM SUFICIENTE AO INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO.

RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO 1. O Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar o art. 7º da Lei 8.429/1992, tem decidido que, por ser medida de caráter assecuratório, a decretação de indisponibilidade de bens, incluído o bloqueio de ativos financeiros, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, ainda, o potencial valor de multa civil, excluindo-se os bens impenhoráveis.

2. A Corte local determinou a limitação da indisponibilidade de bens a 1/30 do valor do alegado prejuízo a cada um dos réus da Ação de Improbidade, com base no decidido no julgamento do REsp 1.119.458/RO (Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 29/4/2010).

Com efeito, no referido acórdão, o STJ defendeu a compatibilidade entre a solidariedade passiva e as obrigações divisíveis para determinar que a constrição incidisse sobre cada patrimônio na medida da responsabilidade de cada agente.

3. Contudo, tal procedimento apenas pode se dar em casos em que a responsabilidade de cada um dos agentes é clara e indubitavelmente determinada, o que não ocorre no caso dos autos.

4. O entendimento dominante neste Superior Tribunal é o de que a responsabilidade é solidária até, ao menos, a instrução final do feito, em que se poderá delimitar a quota de responsabilidade de cada agente para o ressarcimento. Precedentes: REsp 1637831/SP, Rel.

Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2016; AgRg no AREsp 698.259/CE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 04/12/2015; EDcl no AgRg no REsp 1351825/BA, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 14/10/2015 Precedentes: MC 15.207/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 10/02/2012; MC 9.675/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 03/08/2011). Com efeito, se a responsabilidade é solidária em relação à obrigação principal, não pode deixar de ser no que tange à obrigação acessória.

5. No caso, não foi ainda apurado o grau de participação de cada agente nas condutas tidas por ímprobas, razão pela qual é inviável, no presente momento, permitir a limitação da indisponibilidade dos bens ao

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 10/14

resultado da divisão de tal valor com os demais réus da ação. A propósito: REsp 1.438.344/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 09/10/2014; MC 9.675/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 03/08/2011.

RECURSO ESPECIAL DE MARCELO DE OLIVEIRA GUIMARÃES 6. A Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.366.721/BA, sob a sistemática dos recursos repetitivos (art. 1.036 do Novo Código de Processo Civil), consolidou o entendimento de que o decreto de indisponibilidade de bens em Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa constitui tutela de evidência e dispensa a comprovação de dilapidação iminente ou efetiva do patrimônio do legitimado passivo, uma vez que o periculum in mora está implícito no art. 7º da Lei 8.429/1992 (LIA).

7. Ademais, a análise das pretensões do recorrente, com o objetivo de que o Superior Tribunal de Justiça reveja a ótica do Tribunal a quo, demanda e reexame fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7 do STJ.

CONCLUSÃO 8. Recurso Especial da União provido. Recurso Especial do particular não provido.

(REsp 1610169/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/05/2017, DJe 12/05/2017)

2.2 DA PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Passa-se agora a analisar a pretensão de proibir as pessoas jurídicas de direito privado nominadas nos itens 06 a 09 da petição inicial de participarem de processos licitatórios e ou de celebrarem contratos com o município de Estância.

Segundo o Ministério Público a medida de urgência revela-se necessária em razão dos vícios de nulidade dos ajustes discutidos na presente demanda e as possíveis fraudes perpetradas para favorecerem diretamente as pessoas jurídicas ora requeridas.

Ainda, argumenta o *Parquet* que a instauração da Ação Civil Pública no processo 202050100050 reforça o perigo de dano de modo suficiente a justificar a concessão da cautelar pretendida.

Naquela sede, de fato, apura-se dispensa indevida de licitação, envolvendo as empresas VIAÇÃO ATLÂNTICO SUL LTDA, LIBERAL TUR TRANSPORTES E SERVIÇOS EIREL e RAMAC EMPREENDIMENTOS LTDA, em condutas semelhantes com previsão de prejuízo ao erário.

Dessa maneira, reiterando a presença dos fortes indícios da prática vilipendiadora do princípio concorrencial com presumida lesão aos cofres públicos, conforme já analisado quando do deferimento da medida de indisponibilidade de bens, e evidenciado o perigo de dano na possibilidade de reiteração da conduta ilícita, merece agasalho a pretensão autoral de imposição liminar de restrição a novos contratos com o Poder Público.

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 11/14

3. DO DISPOSITIVO.

Posto isso, **DEFIRO PARCIALMENTE** as medidas liminares requeridas na exordial e, por conseguinte:

1) **DECRETO A INDISPONIBILIDADE DE BENS E RENDAS** dos réus **GILSON ANDRADE DE OLIVEIRA**, Prefeito de Estância, **ROMUALDO VIEIRA SANTOS**, ex-Secretário Municipal de Urbanismo, **JOSÉ RENATO SILVA CARVALHO JÚNIOR**, atual Secretário Municipal de Urbanismo e **GENILSON ANDRADE OLIVEIRA**, Procurador-Geral do Município de Estância, até o montante de R$ 13.537.203,56 (treze milhões, quinhentos e trinta e sete mil, duzentos e três reais e cinquenta e seis centavos).

1.1. Nos termos dos arts. 626 e 645 da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado de Sergipe, oficie-se à Corregedoria-Geral da Justiça encaminhando cópia da presente decisão, solicitando o encaminhamento da presente ordem de indisponibilidade às serventias extrajudiciais de Registro de Imóveis do Estado de Sergipe para que procedam à averbação de estilo e comuniquem a este juízo, em caso positivo, a prática do ato;

1.2. Determino a inclusão via CNIB da ordem de restrição ora deferida, a ser realizada conforme disponibilidade do sistema.

1.3 Determino o bloqueio dos ativos financeiros, pelo BACENJUD, preservados os valores impenhoráveis, na forma da legislação processual civil em vigor e os recursos indispensáveis à subsistência dos supostos devedores.

2) DEFIRO, também em medida de urgência, a pretensão de proibir as pessoas jurídicas de direito privado **VIAÇÃO ATLÂNTICO SUL LTDA - EPP , VIAÇÃO LITORAL SUL LTDA – VLS, MARCOS ANTÔNIO DE SOUZA LIBERAL – EPP , RAMAC EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA,** nominadas nos itens 06 a 09 da petição inicial, de participarem de novos processos licitatórios e ou de celebrarem novos contratos com o município de Estância.

3) Indefiro o pedido de expedição de Ofício ao Tribunal de Contas de Sergipe, entendendo que a solicitação de ampla auditoria deve ser realizada pelo Ministério Público, se entender necessário, na qualidade de curador do Patrimônio Público. No que diz respeito a prova que possa interessar à instrução do presente processo, deve ser requerida no tempo e modo preconizados pela legislação processual civil em vigor, desde que pertinente ao objeto de cognição desta ação civil pública com questões específicas e fundamentadas dirigidas a Corte de Contas.

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 12/14

4) Defiro, finalmente, o pedido do autor para que as empresas **VIAÇÃO ATLÂNTICO SUL, VIAÇÃO LITORAL SUL E MARCOS ANTONIO DE SOUZA LIBERAL** apresentem os certificados de registro e licenciamento dos veículos disponibilizados ao município por força dos contratos de coleta de lixo e limpeza urbana. Os referidos documentos deverão ser apresentados no prazo a ser concedido para o exercício da defesa inicial, qual seja, 15 (quinze) dias contados da notificação.

5. **DAS PROVIDÊNCIAS DA SECRETARIA.**

a) Intimem-se/Notifiquem-se, pessoalmente, os Requeridos do inteiro teor desta decisão bem como para que, no prazo de 15 (quinze) dias, ofereçam manifestação por escrito, instruída com os documentos que reputarem pertinentes (art.17, § 7º, da Lei nº 8.429/92). No mesmo prazo, as empresas VIAÇÃO ATLÂNTICO SUL, VIAÇÃO LITORAL SUL E MARCOS ANTONIO DE SOUZA LIBERAL deverão apresentar os certificados de registro e licenciamento dos veículos disponibilizados ao município por força dos contratos de coleta de lixo e limpeza urbana.

b) Intime-se, eletronicamente, o Município de Estância dando ciência da proibição das pessoas jurídicas ora requeridas firmarem novos contratos ou participarem de licitações com a referida municipalidade

c) Oficie-se a Corregedoria Geral de Justiça para os fins definidos, no item 1 do dispositivo desta decisão.

d) Aguarde-se, por 05 (cinco) dias as respostas às consultas aos sistemas Bacenjud e CNIB, voltando-me conclusos em seguida.

PRI.

Documento assinado eletronicamente por **ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância, em 12/08/2020, às 09:06:10**, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 13/14

A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos, mediante preenchimento do número de consulta pública **2020001440584-68.**

Assinado eletronicamente por ISABELA SAMPAIO ALVES SANTANA, Juiz(a) de 1ª Vara Civel de Estância,
em 12/08/2020 às 09:06:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.
Conferência em www.tjse.jus.br/portal/servicos/judiciais/autenticacao-de-documentos. Número de Consulta: 2020001440584-68. fl: 14/14