



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO

Número Único: 1001728-47.2021.8.11.0000

Classe: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

Assunto: [Improbidade Administrativa, Dano ao Erário, Violação aos Princípios Administrativos]

Relator: Des(a). MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA

Turma Julgadora: [DES(A). MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA, DES(A). JONES GATTASS

Parte(s):

[MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (AGRAVANTE), RONALDO PEREIRA DINIZ NETO (AGRAVADO), TATIANA AVILA GRIGOLETTI (AGRAVADO), FÁBIO MARTINS JUNQUEIRA (AGRAVADO), MINISTERIO PUBLICO (CUSTOS LEGIS), ITAMAR MARTINS BONFIM - CPF: 346.375.591-20 (TERCEIRO INTERESSADO), FACILIMP SERVICOS DE LIMPEZA LTDA. - ME - CNPJ: 22.058.518/0001-19 (TERCEIRO INTERESSADO), COMPACTA SERVICE LTDA - ME - CNPJ: 09.204.425/0001-97 (TERCEIRO INTERESSADO), M. W. V. TRANSPORTE E CONSTRUCAO LTDA - ME - CNPJ: 12.939.813/0001-20 (TERCEIRO INTERESSADO), 2. M. M. CONSTRUTORA E TRANSPORTES LTDA - ME - CNPJ: 18.890.211/0001-02 (TERCEIRO INTERESSADO), BOM SUCESSO ADMINISTRADORA DE SERVICOS LTDA - ME - CNPJ: 20.089.998/0001-50 (TERCEIRO INTERESSADO), CRUZEIRO ENGENHARIA E CONSTRUTORA LTDA - ME - CNPJ: 03.737.262/0001-21 (TERCEIRO INTERESSADO), MUNICÍPIO DE TANGARÁ DA SERRA - CNPJ: 03.788.239/0001-66 (TERCEIRO INTERESSADO)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). LUIZ CARLOS DA COSTA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **A UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO.**

E M E N T A

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INDÍCIOS DE FRAUDE À PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – DECRETO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS INDEFERIDO COM RELAÇÃO À PARTE DOS RÉUS – NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DO PERIGO DE DANO IRREPARÁVEL OU RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO E CONVENCIMENTO DO MAGISTRADO ACERCA DA POSSIBILIDADE DA OCORRÊNCIA DOS ATOS DESCRITOS NA INICIAL – PRESSUPOSTOS NÃO PREENCHIDOS – DECISAO MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO.

O pedido de indisponibilidade de bens apenas será deferido mediante a demonstração de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial.

Ausentes os pressupostos necessários à concessão da medida, de rigor a manutenção da decisão que indeferiu a constrição com relação à parte dos réus.

Recurso desprovido.

RELATÓRIO

Egrégia Câmara:

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto pelo MINISTERIO PUBLICO ESTADUAL, contra decisão proferida pelo Juízo da 4ª Vara Cível da Comarca de Tangará da Serra, nos autos da Ação Civil Pública nº 1000057-18.2021.8.11.0055, movida em desfavor de FABIO MARTINS JUNQUEIRA E OUTROS, que deferiu parcialmente a tutela de urgência, determinando a indisponibilidade de bens do ex-Secretário Municipal de Saúde, Sr. Itamar Martins Bonfim, Global Service Eireli – ME, Denildo Ribeiro da Foseca, Compacta Service Eireli – ME, Gilmar Gonçalves da Silva, MWV Transportes e Construções Ltda., Valdeci Santos de Oliveira, 2MM Construtora e Transportes Ltda., Moacir Ventura, Bom Sucesso

Administradora de Serviços Ltda-ME, Lincoln Sebastiao Feliciano dos Santos, Cruzeiro Engenharia e Construtora Ltda – ME e Carlos Augusto Sampaio.

O Juízo de 1º Grau indeferiu o pedido de indisponibilidade de bens com relação ao ex-Prefeito Municipal, Sr. Fabio Martins Junqueira, à Pregoeira, Sra. Tatiana Ávila Grigoletti e ao Engenheiro, Ronaldo Pereira Diniz.

Sustenta o Agravante que, moveu Ação Civil Pública em desfavor de Fabio Martins Junqueira e Outros, ao fundamento de que, as empresas Global Service, Compacta Service, MWV Transportes e Construção e 2MM Construtora e Transportes, possuem sócios em comum, vínculos empregatícios e familiares, e que estas concorreram para se beneficiarem mutuamente no Pregão Presencial nº 014/DL/2015, violando o caráter competitivo da licitação, impedindo que outras empresas apresentassem propostas mais vantajosas.

Assevera que, o ex-Prefeito Municipal, o servidor público responsável pela elaboração de planilhas, bem como a pregoeira, em conjunto com o Secretário de Saúde, contribuíram para que as mencionadas empresas lograssem êxito no intuito de fraude, bem como ao prejuízo ao erário.

Afirma que, por ato imputado ao engenheiro da Prefeitura Municipal, não houve por parte da Administração, pesquisa de preço de mercado de forma ampla, o que implicou em restrição à competitividade do certame.

Argumenta que, o item 4.4, alínea “b” do Edital, vedava a participação de empresa cujos sócios pertençam simultaneamente a mais de uma empresa licitante.

Alega que, os Réus, de forma dolosa e premeditada, incorreram em conduta ímproba, mediante a realização de processo licitatório de forma forjada, face ao direcionamento do certame, acoidado por vícios insanáveis.

Aduz que, ao Chefe do Executivo Municipal, incumbia agir com diligência impecável no tratamento do procedimento licitatório, entretanto, este homologou o resultado do certame e autorizou a celebração

de termo aditivo e pagamentos às empresas que atuaram em conluio.

Defende que, o servidor público Ronaldo Pereira Diniz Neto fora responsável pela elaboração de planilhas de composição de preços, ato este praticado de forma genérica e sem a demonstração de comparativos de valores praticados no mercado.

Verbera que, a pregoeira, Sra. Tatiana Avila Grigoletti, deixou de observar os princípios da Administração Pública, tais como a legalidade, a moralidade e a eficiência na condução do procedimento licitatório, uma vez que, permitiu que empresas cujos sócios pertenciam simultaneamente a mais de uma empresa licitante, participassem do certame.

Com base nestes fundamentos, pugna pela concessão da antecipação de tutela recursal, decretando-se a indisponibilidade de bens em desfavor dos Agravados, na ordem de sete milhões e quinhentos mil reais. No mérito, pelo provimento do Recurso.

O pedido de antecipação de tutela recursal foi indeferido.

Sem contrarrazões.

O Parecer Ministerial se manifestou pelo desprovimento do Agravo.

É o relatório.

VOTO RELATOR

Egrégia Câmara:

Extrai-se dos autos que, o Ministério Público Estadual moveu Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, em desfavor dos Agravados e Outros, ao fundamento de que, o ex-Prefeito Municipal, Fabio Martins Junqueira, Ronaldo Pereira Diniz Neto, engenheiro do Município, Tatiana Avila Grigoletti, Pregoeira Municipal, bem como o

Secretário Municipal de Saúde, supostamente, atuaram para favorecer determinadas empresas, que também figuram no polo passivo, em licitações do Município de Tangará da Serra, gerando prejuízos aos cofres públicos, na ordem de sete milhões e quinhentos mil reais.

Por tal razão, o *Parquet* moveu a demanda originária, postulando, *in initio litis*, pelo decreto de indisponibilidade de bens, sobrevindo a decisão agravada, que deferiu parcialmente a tutela de urgência vindicada, decretando a indisponibilidade de bens com relação aos corréus, contudo, indeferindo a medida constritiva em desfavor dos Agravados.

Pois bem.

O presente recurso se restringe à análise do acerto ou desacerto da decisão agravada, sendo vedada a análise pelo Tribunal, de questões não decididas pelo Juízo de 1º Grau, sob pena de indevida supressão de instancia e violação ao duplo grau de jurisdição.

Vejamos o disposto na Lei de Improbidade Administrativa:

“Art. 7º 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.

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

(...) § 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se

convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.

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

(...) § 6º O valor da indisponibilidade considerará a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitida a sua substituição por caução idônea, por fiança bancária ou por seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo.

(...) § 10. A indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita.”

Nos termos da lei, o pedido de indisponibilidade de bens apenas será deferido mediante a demonstração de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial.

Estabelece ainda, o artigo 37, §4º da Constituição Federal, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei.

Ademais, para que seja acolhido, o pedido de indisponibilidade de bens deve vir acompanhado de acervo probatório robusto e suficiente, aptos a demonstrar, de plano, a imprescindibilidade de concessão da medida.

No caso em tela, não obstante a existência de indícios de possível prática de ato, em dissonância aos princípios da administração pública, não vislumbro a premente necessidade do decreto de indisponibilidade de bens.

Não há como se aferir nesta quadra processual, o prejuízo ao erário ou eventual vantagem percebida indevidamente, caso existentes.

Afirmar, em sede de cognição sumária, que houve favorecimento ou direcionamento por parte dos Agravados, mostra-se prematuro, revelando-se prudente aguardar a instrução probatória.

Tecidos estes delineamentos, a pretensão de decreto de indisponibilidade de bens, *in initio litis*, no valor de sete milhões e quinhentos mil reais, representaria medida, a princípio, desproporcional.

Não obstante indícios acerca da existência de liames familiares, financeiros e de possível relação de trabalho entre sócios das empresas que, com alto grau de probabilidade, atuaram em conluio com o fito de burlar o procedimento licitatório, é certo que, tais elementos, bem como eventual conduta imputada aos Recorridos, devem ser melhor analisados após o contraditório, mostrando-se prematuro, em sede de cognição sumária, promover verdadeira antecipação na aplicação de sanções, a serem eventualmente aplicadas ao final do processo.

Conforme consignado pelo Juízo de 1º Grau, diante dos elementos coligidos ao feito, não se vislumbra que o então Prefeito Municipal, o Engenheiro responsável pela elaboração da planilha de preços para o certame, bem como a Pregoeira, tenham agido com má-fé, culpa grave ou dolo, a justificar o reconhecimento da prática de ato ímprobo no presente momento; não existindo indícios mínimos de colusão entre os agentes públicos, com exceção do Secretário Municipal de Saúde, e as empresas beneficiadas por possível fraude à licitação.

Consoante ressaltado, tanto o engenheiro quanto a pregoeira, em princípio, não tinham qualificação, aptidão ou competência funcional para participação no certame. De mesmo modo, quanto ao Chefe do Executivo, não obstante se tratar do ordenador de despesas e da autoridade competente para assinatura de contratos, é certo que, eventual responsabilidade será apurada após devida instrução probatória.

Em consonância à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a finalidade da lei consiste na punição do agente desonesto, corrupto, desprovido de boa fé e lealdade; elementos, por ora, não verificados na conduta dos mencionados agentes públicos.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DA SENTENÇA RECEBIDOS SEM EFEITOS INFRINGENTES. INTIMAÇÃO PRÉVIA DO EMBARGADO. DESNECESSIDADE. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. NOMEAÇÃO DE ASSESSOR PARLAMENTAR. DESEMPENHO DE ATIVIDADES EM ASSOCIAÇÃO DE NATUREZA PARTICULAR. DANO AO ERÁRIO. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL A QUO. ALTERAÇÃO DO JULGADO. SÚMULA 7/STJ.

(...) 5. **Conforme pacífico entendimento jurisprudencial do STJ, improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo "indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do artigo 10"** (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe de 28/9/2011).

6. Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, **é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.** (...)” (REsp 1849513/RO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/11/2020, DJe 18/12/2020)

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM RESP. ACP PROMOVIDA PELO PARQUET POTIGUAR COM SUPORTE EM ALEGADOS ATOS DE IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVA TIPIFICADOS NOS ART. 10 (DANO AO ERÁRIO) E 11, CAPUT (OFENSA A PRINCÍPIOS REITORES ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/1992. SUPOSTAS CONDUTAS ÍMPROBAS PRATICADAS POR EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PORTALEGRE/RN, QUALIFICADAS POR DISPENSA INDEVIDA DE PROCESSO LICITATÓRIO, CARACTERIZADA POR ALEGADO FRACIONAMENTO IRREGULAR ENTRE OS MESES DE JANEIRO DE JUNHO DE 2002, DE LICITAÇÃO CUJO OBJETO SERIA A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS QUE TOTALIZARIAM O VALOR GLOBAL DE R\$ 15.691,18. ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) NÃO CONFIGURADO, CONFORME PROCLAMOU A DECISÃO AGRAVADA, QUE CONFIRMOU A CONCLUSÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM. AGRAVO INTERNO DO ÓRGÃO ACUSADOR DESPROVIDO.

1. Este Tribunal da Cidadania alberga a compreensão acerca da necessidade de identificação de conduta dolosa para as figuras ímprobas catalogadas nos arts. 9o. e 11 da Lei 8.429/1992: (...)

2. Inegavelmente, conduta dolosa, proveito pessoal ilícito, lesão aos cofres públicos e ofensa aos princípios nucleares administrativos são as elementares da improbidade administrativa. A manifestação judicial que afaste quaisquer desses elementos resulta em ausência do tipo (...).

(...)

5. Na espécie, o Tribunal de origem, com base no acervo fático-probatório que se represou no caderno processual, gize-se impermeáveis a modificações em sede de recorribilidade extraordinária, atestou: **(i) não haver subsídios suficientes nos autos para caracterizar a má-fé; (ii) a ausência de provas de que a irregularidade tenha sido previamente engendrada pelo gestor municipal de modo a causar desfalque aos recursos públicos ou mesmo para ser favorecido pessoalmente ou agraciar de forma ilegítima terceiros de sua escolha; (iii) a efetiva entrega dos produtos e sua fruição pela municipalidade, não**

havendo que se falar em prejuízo ao erário; e (iv) a completa ausência de dolo voltado contra a administração pública (fls. 565/569).

6. Assim, não tendo sido associado à conduta da parte ora agravada o elemento subjetivo doloso e malévolo, qual seja, o propósito desonesto, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa, portanto inviável a pretensão recursal.

7. Agravo Interno do Órgão Acusador desprovido.

(AgInt no REsp 1376156/RN, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/11/2020, DJe 24/11/2020)

Destarte, até que seja apurado o prejuízo a ser ressarcido ao erário, se houve acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito ou a presença do elemento subjetivo na conduta perpetrada pelos agentes públicos, não é possível se falar no decreto de indisponibilidade de bens, nos termos em que postulados na petição inicial.

Assim, inobstante a existência de indícios da prática de ato em dissonância aos princípios que regem a Administração Pública, que ao final, podem implicar no reconhecimento de ato de improbidade administrativa, não se vislumbra, *in initio litis*, a imprescindibilidade do decreto de indisponibilidade de bens com relação aos Agravados, face a ausência de evidência de locupletamento indevido dos réus, de mensuração do possível prejuízo ao erário ou de efetiva participação dolosa nos atos que causaram prejuízo ao erário.

Neste sentido:

“DIREITO SANCIONADOR. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MEDIDA ACAUTELATÓRIA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DO ACIONADO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO VALOR DEVIDO A SER BLOQUEADO. IMPOSSIBILIDADE DE INDISPONIBILIDADE DO VALOR TOTAL DO CONTRATO, QUANDO A CORTE DE ORIGEM RECONHECE

QUE GRANDE PARTE DO SERVIÇO FOI EFETIVAMENTE PRESTADO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL PROVIDO, PARA AFASTAR A INDISPONIBILIDADE DE BENS DECRETADA, POR AUSÊNCIA DE APURAÇÃO DO EVENTUAL DANO AO ERÁRIO. 1. A indisponibilidade deve estar adstrita ao dano efetivamente causado, ou seja, o atraso na prestação do serviço, e não em todo o contrato, sob pena da Municipalidade se enriquecer ilicitamente, haja vista que foi reconhecida a prestação do serviço. O bloqueio patrimonial do acionado em abstrato, sem nenhuma prévia apuração de qual seria o valor do eventual dano, constitui um rematado abuso de poder, porquanto se está constringendo valores positivos, sem que se tenha ideia alguma, sequer por estimativa, de qual seria a expressão quantitativa do dano a ser oposto. 2. Agravo em Recurso Especial do Particular provido, para afastar a indisponibilidade de bens decretada, por ausência de apuração do eventual dano ao erário. (AREsp nº 752.686-RS, Primeira Turma, Rel. Min. Napoleao Nunes Maia Filho, DJ 22/05/2018).

Ainda a corroborar o acima exposto, o parecer ministerial:

“Na hipótese, sem pretender exaurir de qualquer forma o objeto da cognição que será empreendida ao longo da instrução processual, é de se concluir que, ao menos nesse momento, não estão demonstrados os requisitos necessários para a constrição de bens.

(...) Ocorre que, pelo menos nesse momento, não se pode antever a existência de forte indício de prática de improbidade e nem qual seria o correspondente prejuízo já que há informações que os serviços foram, ao menos em parte, prestados pelas empresa contratadas e os valores apontados como suspostamente pagos indevidamente não foram efetivamente constatados nos autos em desconformidade.

Além disso, as condutas imputadas de forma negativa em desfavor dos agravados – conivência, omissão, não restaram demonstradas nos autos, como bem pontuou o juízo de origem.

Por outro lado, a simples existência de experiência profissional dos agentes públicos frente à administração da coisa pública não significa que os fatos foram praticados de forma deliberada visando beneficiar as empresas interessadas na participação do processo.

Do agente público dotado de experiência da vida política é de se esperar - ainda mais - comportamento satisfatório e exemplar de forma condizente com os princípios norteadores da Administração Pública. Contudo, não serve para fundamentar os critérios exigidos pela Lei nº 8.429/92 para constrição de bens.

Assim, diante da inexistência dos requisitos autorizadores e a prematuridade da discussão, uma vez que a demanda encontra-se em sua fase inicial com a apresentação das contestações, há de se manter a decisão questionada para que os fatos sejam esclarecidos com a instrução probatória.

Pelo desprovimento do agravo.”

Feitas estas considerações, ausentes a probabilidade do direito e o risco de dano, pressupostos para a concessão da tutela de urgência, para fins de deferimento da indisponibilidade de bens com relação aos Agravados, de rigor a manutenção da decisão agravada, que indeferiu a medida constritiva em desfavor destes.

Ante o exposto, **em consonância ao parecer ministerial, nego provimento ao recurso.**

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 22/11/2022



Assinado eletronicamente por: **MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA**

02/12/2022 10:41:01

<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBYKJRZNL>

ID do documento: **152492653**



PJEDBYKJRZNL

IMPRIMIR

GERAR PDF