



Número: **0800703-06.2021.8.15.0021**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **Vara Única de Caaporã**

Última distribuição : **24/05/2021**

Valor da causa: **R\$ 34.450,00**

Assuntos: **Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA PARAIBA (AUTOR)			
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAIBA (REPRESENTANTE)			
MUNICIPIO DE CAAPORÃ (REU)			
CRISTIANO FERREIRA MONTEIRO (REU)		ANTONIO FABIO ROCHA GALDINO registrado(a) civilmente como ANTONIO FABIO ROCHA GALDINO (ADVOGADO)	
SAUDE DENTAL COMERCIO E REPRESENTACAO LTDA; (REU)		VANESSA ARAUJO DE MEDEIROS (ADVOGADO)	
ROBERTO HUGO CAVALCANTE ANDRADE (REU)		VANESSA ARAUJO DE MEDEIROS (ADVOGADO)	
ROBERIO CAIAFFO CAVALCANTE ANDRADE (REU)		VANESSA ARAUJO DE MEDEIROS (ADVOGADO)	
ROBERTA CAIAFFO CAVALCANTE ANDRADE (REU)		VANESSA ARAUJO DE MEDEIROS (ADVOGADO)	
RENATA CAIAFFO CAVALCANTE VILAR GONCALVES (REU)		VANESSA ARAUJO DE MEDEIROS (ADVOGADO)	
Procuradoria Geral do Município de Caaporã (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
111819985	05/05/2025 10:54	Sentença	Sentença



Poder Judiciário da Paraíba

Vara Única de Caaporã

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64).

PROCESSO N. 0800703-06.2021.8.15.0021 [Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade].

AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA PARAIBAREPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAIBA.

REU: MUNICIPIO DE CAAPORÃ, CRISTIANO FERREIRA MONTEIRO, SAUDE DENTAL COMERCIO E REPRESENTACAO LTDA,; ROBERTO HUGO CAVALCANTE ANDRADE, ROBERIO CAIAFFO CAVALCANTE ANDRADE, ROBERTA CAIAFFO CAVALCANTE ANDRADE, RENATA CAIAFFO CAVALCANTE VILAR GONCALVES, PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CAAPORÃ.

SENTENÇA

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AQUISIÇÃO DIRETA DE INSUMOS MÉDICOS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 – DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO – SUPERFATURAMENTO COMPROVADO – DIRECIONAMENTO NA CONTRATAÇÃO – SIMULAÇÃO DE ORÇAMENTOS – DOLO CONFIGURADO – DANO AO ERÁRIO –



RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS PARTICULARES – CONDENAÇÃO – APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DO ART. 12, II, DA LEI Nº 8.429/92 – DANO MORAL COLETIVO. PROCEDÊNCIA.

Comprovadas irregularidades na aquisição direta, sem licitação, de álcool 70% e máscaras PFF2 com preços muito acima dos praticados no mercado à época da pandemia da COVID-19, com simulação de orçamentos e participação de empresas do mesmo grupo familiar, configurando conluio, fraude e direcionamento. Caracterizado ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/92, com dolo específico e lesão ao erário.

Vistos, etc.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA ajuizou AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA em desfavor de CRISTIANO FERREIRA MONTEIRO, então prefeito do Município de Mari/PB, da empresa SAÚDE DENTAL COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA e de seus sócios, ROBERTO HUGO CAVALCANTE ANDRADE, ROBÉRIO CAIAFFO CAVALCANTE ANDRADE, ROBERTA CAIAFFO CAVALCANTE ANDRADE e RENATA CAIAFFO CAVALCANTE VILAR GONÇALVES. Alega o Parquet que os promovidos teriam praticado atos de improbidade administrativa ao realizarem aquisições emergenciais de insumos médicos e hospitalares, durante o período crítico da pandemia da COVID-19, com sobrepreço, sem as cautelas legais e com beneficiamento direcionado à empresa demandada, em manifesta burla às regras licitatórias.

Segundo a inicial, a Administração Municipal de Mari/PB adquiriu, sem procedimento licitatório regular e com recursos públicos emergenciais, 500 frascos de álcool 70% ao preço unitário de R\$ 24,90 e 400 máscaras do tipo PFF2 (equivalente à N95) ao valor de R\$ 55,00 cada, em favor da empresa SAÚDE DENTAL COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. Após investigação e instrução no inquérito civil, verificou-se que os produtos estavam sendo ofertados no mercado, na mesma época, por preços consideravelmente inferiores (médias de R\$ 7,95 e R\$ 12,15, respectivamente), o que indica superfaturamento e prejuízo ao erário.

Consta ainda que o fornecimento foi viabilizado por meio de orçamentos emitidos por empresas vinculadas aos mesmos sócios ou ao mesmo grupo familiar da empresa contratada, revelando indicativos de conluio e montagem documental para simular regularidade da dispensa licitatória.

Os promovidos foram regularmente citados e apresentaram contestação (IDs 66412959, 49392167, 48792981).

Ademais, o Parquet apresentou réplica à contestação (ID 67213631).

É o relatório. Decido.

Não se verifica qualquer nulidade ou prejudicial que obste o julgamento do mérito. As alegadas preliminares de inépcia da inicial, ilegitimidade dos particulares e cerceamento de defesa não devem prosperar. Não há nos autos prova concreta do prejuízo suportado pelos promovidos, tampouco, violação ao contraditório ou ampla defesa.



A petição inicial descreve os fatos com clareza, individualiza as condutas e apresenta fundamentos jurídicos que viabilizam o conhecimento da pretensão ministerial. Diante disso, rejeito a preliminar suscitada.

A ação foi proposta em 10/03/2021. O mandato do ex-prefeito Cristiano Ferreira Monteiro encerrou-se em 31/12/2020. Aplica-se o prazo de 8 (oito) anos previsto no art. 23 da Lei 8.429/92, com a redação dada pela Lei 14.230/2021. Logo, não há prescrição da pretensão sancionatória.

Cumprir registrar que a pretensão de ressarcimento ao erário é imprescritível, consoante decidiu o Supremo Tribunal Federal (Tema 897 da repercussão geral), vejamos:

Tese: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa."

Na mesma linha:

"11. A extinção da punibilidade da improbidade administrativa pela prescrição não compreende a prescrição da ação de ressarcimento do prejuízo causado, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral (Tema 897): 'São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.' 12. Como houve pedido específico e destacado de ressarcimento do prejuízo causado ao erário, formulado pelo Ministério Público, com contraditório e ampla defesa na contestação, é cabível o conhecimento e a procedência do pedido de ressarcimento o dano devidamente comprovado, ainda que extinta a pretensão punitiva da improbidade administrativa pela prescrição." Acórdão 1397473, 07001346220208070018, Relator: DIAULAS COSTA RIBEIRO, 8ª Turma Cível, data de julgamento: 9/2/2022, publicado no DJE: 16/2/2022. (TJDFT, Acórdão 1792080, 07405964720228070000, Relator: EUSTÁQUIO DE CASTRO, 2ª Câmara Cível, data de julgamento: 4/12/2023, publicado no PJe: 6/12/2023; Acórdão 1601336, 07144861120228070000, Relator: ROMULO DE ARAUJO MENDES, 1ª Turma Cível, data de julgamento: 27/7/2022, publicado no DJE: 16/8/2022).

A Lei 8.429/92, após a alteração promovida pela Lei 14.230/2021, exige para a configuração de ato de improbidade administrativa a presença de dolo (arts. 1º, §1º, e 17-C, I).

A doutrina escalar que o ato de improbidade administrativa é, portanto, uma conduta que vai além da imoralidade administrativa. Conforme lição de José Afonso da Silva:

"A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedente no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada" (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 669).

Nessa toada, destaca-se que:

"A nova lei estabeleceu que, para se configurar ato de improbidade administrativa, é necessária sempre conduta dolosa, mediante ação ou omissão. Do processo legislativo que ensejou o novo diploma, percebe-se que o legislador teve a intenção de suprimir as hipóteses de configuração de ato de improbidade em razão de ação ou omissão culposa, considerando não só a própria noção do que seria improbidade



administrativa, mas também a severidade das consequências estabelecidas para quem pratica ato de improbidade administrativa."(CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Mesmo antes da Lei 14.230/2021, era inconstitucional a previsão de ato de improbidade administrativa praticado na modalidade culposa; o dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br>>. Acesso em: 20/03/2025).

A partir da análise da documentação acostada aos autos, é possível afirmar que o então gestor Cristiano Ferreira Monteiro autorizou compras diretas em valores muito acima da média de mercado, sem justificativa plausível, dispensando indevidamente o procedimento licitatório, em manifesta afronta ao princípio da economicidade e aos preceitos da Lei 8.666/93. Nessa linha:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS SEM LICITAÇÃO – DANO AO ERÁRIO E OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – DOLO – SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/21 – APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AO SISTEMA DE IMPROBIDADE – RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. 1. O propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé . Ausência de dolo. 2. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público . 3. Ação civil pública por improbidade administrativa. A Lei n.º 14 .230/2021 promoveu profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais a supressão das modalidades culposas nos atos de improbidade. Novatio legis in melius. Retroatividade. Aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art . 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992). 4. Para caracterização do ato de improbidade administrativa faz-se necessário dolo do agente, assim entendido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts . 9º, 10 e 11 da LIA, não bastando a voluntariedade do agente ou o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas. Ausência de prova de dolo dos réus. Ação civil pública improcedente. Sentença reformada . Recursos providos. (TJ-SP - AC: 10012716120188260498 SP 1001271-61.2018.8 .26.0498, Relator.: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 18/04/2022, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/04/2022).

Ademais, a urgência provocada pela pandemia não afasta a necessidade de transparência e racionalidade na aplicação de recursos públicos.

Os orçamentos apresentados para embasar a dispensa revelam que as cotações foram simuladas, com empresas do mesmo grupo familiar apresentando propostas artificiais, evidenciando a intenção dolosa de frustrar a competitividade, bem como restou provado o superfaturamento nas aquisições feitas pelo ente público, circunstância que denota o ato de improbidade e prejuízo ao erário. Com esteio no entendimento a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS. MÁSCARAS DE TNT ADQUIRIDAS AO TEMPO DA PANDEMIA DA COVID-19 COM DISPENSA DE LICITAÇÃO . CONSTATAÇÃO DE SOBREPREÇO.PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSOS DO AUTOR E DO MINISTÉRIO PÚBLICO . 1. Processo administrativo instaurado pela Controladoria Geral do Município, concluiu que ao tempo da pandemia da Covid-19, a aquisição de máscaras de TNT, sem licitação, foi



realizada com sobrepreço, importando em prejuízo de R\$406.000,00 (quatrocentos e seis mil reais). 2 . Município de Angra dos Reis, legitimado a propor ação civil pública (art. 5º, III da Lei 7.347/85), pretende o ressarcimento ao erário. 3 . Sentença de improcedência, sob o fundamento de que não houve sobrepreço, mas escassez de insumos que provocou a elevação do preço. 4. Recursos do Município e do Ministério Público pugnando pela reforma do julgado, ao argumento de que a sentença desconsiderou auditoria efetivada pela Controladoria Geral do Município, no âmbito do contrato celebrado com a parte ré. 5 . Lei 13.979/20 em vigor ao tempo da pandemia, que flexibilizou temporariamente as regras de contratação com o poder público. Dispensa de licitação e de elaboração de estudos mais criteriosos sobre o serviço ou insumo contratado. Nota Técnica nº 01/2020 do Tribunal de Contas do Estado do RJ, que transferiu ao particular o ônus de comprovar, posteriormente, que os preços ofertados à Administração são compatíveis com os praticados no mercado . 6. Art. 170 da Lei de Licitações (Lei 14.133/21) que atribui aos órgãos de controle, a adoção de medidas de fiscalização e apuração de irregularidades que configurem dano à Administração . Empresa ré que, notificada a apresentar defesa no processo administrativo, ficou-se inerte. 7.Regularidade da pesquisa simplificada de preços realizada pela Controladoria-Geral do Município, produzida no mesmo modelo em que se deu a contratação da empresa ré. 8 .Parte ré que, em sede judicial, não produziu prova quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito invocado pela parte autora (art. 373, II do CPC). 9. Precariedade dos orçamentos apresentados pela municipalidade que tiram a liquidez do valor cobrado, impondo-se a liquidação do julgado na forma do art . 509, I do CPC. 10. Reforma da sentença que se impõe. 11 . PROVIMENTO PARCIAL DOS RECURSOS. (TJ-RJ - APELAÇÃO: 00011304520228190003 202400121153, Relator.: Des(a). FERNANDO CÉSAR FERREIRA VIANA, Data de Julgamento: 13/06/2024, SÉTIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, Data de Publicação: 14/06/2024).

O dolo específico se manifesta na atuação deliberada para direcionar a contratação e beneficiar empresa escolhida, o que se confirma pela identidade entre os sócios das empresas cotantes e contratadas. Na mesma direção, tem-se a jurisprudência pátria:

APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DESPESAS FRACIONADAS IRREGULARMENTE . VALOR TOTAL QUE ULTRAPASSA O LIMITE LEGAL. REDUÇÃO DA PENA. IMPOSSIBILIDADE. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE . 1. Evidenciada pelas provas produzidas no processo, a prática de ato de Improbidade Administrativa pelo Apelante que, na qualidade de Prefeito Municipal, dispensou a licitação de serviço público de limpeza e retirada de lixo, contratando sempre a mesma empresa privada para tanto, sem justificativa convincente, não há que se falar em reforma da sentença que o condenou por tais práticas. 2. O fracionamento de serviços e notas de empenho se torna ato ilícito pelo gestor público, configurando ato de improbidade administrativa, quando comprovado que tal atitude tinha por finalidade burlar o processo licitatório, principalmente quando o valor total dos serviços é superior ao máximo previsto para a dispensa da licitação . 3. As penas aplicadas ao Apelante observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, restringindo a magistrada de 1º Grau ao mínimo legal previsto, não existindo motivos para sua redução ou adequação. APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. (TJ-GO - PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível: 00216279620178090015 AURILÂNDIA, Relator.: Des(a) . WILSON SAFATLE FAIAD, Data de Julgamento: 23/03/2021, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 23/03/2021).

Dessa forma, está caracterizado o ato de improbidade previsto no art. 10, VIII, da LIA: frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente, com dano ao erário.



Quanto aos particulares, também há responsabilidade solidária, nos termos do art. 3º da LIA. Houve participação direta no fornecimento superfaturado, com aquisição realizada por meio de documentos montados.

Portanto, ficou demonstrado que as empresas cotantes eram ligadas familiarmente e atuavam em conjunto para frustrar o processo administrativo, sendo dolosa sua contribuição para o dano ao erário.

A Lei 8.429/92, em seu art. 12, II, com a redação da Lei 14.230/2021, prevê as sanções aplicáveis aos atos que causam prejuízo ao erário, podendo ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, conforme os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

As sanções abaixo são fixadas de modo a reprimir o ato, sem comprometer a função social das pessoas jurídicas envolvidas, mas com efetividade na tutela da moralidade administrativa:

1. Ressarcimento integral do dano, a ser apurado em fase própria;
2. Suspensão dos direitos políticos por 8 (oito) anos;
3. Multa civil equivalente ao valor do dano causado;
4. Proibição de contratar com o Poder Público por 5 anos.

A conduta dos promovidos, praticada no auge da crise sanitária de COVID-19, quando a população dependia diretamente da atuação estatal para a garantia de direitos básicos, revela gravidade suficiente para justificar a condenação por dano moral coletivo.

Com efeito, observa-se que é possível atribuir o dano moral coletivo decorrente de ato de improbidade, como ficou pontificado no julgado em epígrafe:

O dano moral coletivo ocorre com a violação intensa de valores da sociedade, o que não se confunde com a mera realização de ato ímprobo, devendo se analisar os aspectos do caso concreto, tais como valor do prejuízo, abalo social, propagação da informação, repulsa das pessoas. Sem considerar estes elementos, todo e qualquer ato de improbidade geraria a condenação por dano moral coletivo, entendimento que incluiria indevidamente uma nova sanção no rol do artigo 12, da Lei nº 8.429/92, em manifesta usurpação da atividade legislativa. Na hipótese em tela, apesar do valor retirado dos cofres públicos ser considerável (R\$197.500,00), não foi suficiente para abalar valores da população do Distrito Federal, pois não gerou maiores repercussões, ao passo que inexistiu nos autos demonstração da repulsa social causada, nem se verifica um descrédito da Administração Pública ou uma diminuição do valor do bem público perante a sociedade, em razão desses fatos." (TJDFT, Acórdão 1386820, 07033893320178070018, Relator: Des. ESDRAS NEVES, Sexta Turma Cível, data de julgamento: 17/11/2021, publicado no DJe: 7/12/2021).

Quanto ao dano moral coletivo, hodiernamente, as práticas de lesivas no âmbito da Administração Pública, tem-se revelado de forma multissetorial e afeta as relações entre particulares e gestores públicos.

Na perspectiva do diálogo das fontes, ordenamento jurídico, no âmbito da responsabilidade, prevê o dano moral não apenas na esfera individual, como também na coletiva, que está previsto na forma do inciso X do art. 5º da Constituição Federal e no art. 186 do Código Civil.

Destaque-se, ainda, o previsto no inciso VIII do art. 1º da Lei nº 7.347/85:



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

VIII – ao patrimônio público e social.

Tem sido aplicado pelo Supremo Tribunal Federal, vejamos:

O réu que praticou corrupção passiva pode ser condenado, no âmbito do próprio processo penal, a pagar danos morais coletivos.

O ordenamento jurídico tutela, no âmbito da responsabilidade, o dano moral não apenas na esfera individual como também na coletiva, conforme previsto no inciso X do art. 5º da Constituição Federal e no art. 186 do Código Civil. Destaque-se ainda a previsão do inciso VIII do art. 1º da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) .

Diante dessa realidade o Estado necessita estabelecer limites e buscar parâmetros para a mitigação dos danos coletivos, considerando que é possível, na maioria dos casos censurar o déficit público suportado pela sociedade, como consequência da prática de atos ilícitos.

É perfeitamente plausível alargar as balizas hermenêuticas para ampliar o alcance do dano moral, em favor de toda a coletividade, especialmente, quando o evento danoso compreende a violação dos direitos transindividuais e coletivos.

Os Tribunais Superior reconhecem a viabilidade do dano moral coletivo em ações criminais, pelo fato de que o Código Penal, o Código de Processo Penal, art. 387, IV, e as Leis Extravagantes, ambos foram fortemente influenciados pelo movimento do Pancivilismo, que preconiza institutos reparadores na esfera criminal, a ação civil ex delicti, a composição civil, os efeitos da condenação elencados no, art. 91, I, do CP.

Considerando a complexa e latente prática de ilícitos, o Estado precisa atuar para garantir o enforcement, ou seja, primar pelo cumprimento e aplicação da Lei, em sentido lato.

Nesta ação, o Parquet na exordial se manifestou pela reparação do dano causa pelas práticas improbas e pugnou pela aplicação do dano moral coletivo (*in re ipsa*), ao requerer a fixação do *quantum debeat*.

Diante da análise dos autos, restou demonstrada a ofensividade suficiente da conduta imputada aos promovidos para justificar a condenação ao pagamento de dano moral coletivo, com arrimo no precedente abaixo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SEGUROS PELA INFRAERO. SUPOSTO FAVORECIMENTO DE CORRETORAS INDÍCIOS DE IMPROBIDADE RECONHECIDOS PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. RECONHECIMENTO DE DANO MORAL COLETIVO EM AÇÃO POR IMPROBIDADE. POSSIBILIDADE . HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Trata-se, na origem, de Ação por Improbidade Administrativa, na qual se narra que ex-Diretores da Infraero e do IRB-Brasil "praticaram atos com fortes indícios de favorecimento à Corretora ASSURÊ e à AON" (fl. 122, e-STJ), em contratos de resseguro firmados com a Infraero sem qualquer estudo técnico ou de mercado, ou mesmo motivação, que justificasse a contratação. O ajuizamento da demanda teve como base dados coletados em inquérito civil e sindicâncias instauradas no IRB e CGU, tendo o autor extraído desta última o seguinte excerto: "O que se viu no caso em exame foi a atribuição de qualidade especial a duas empresas (AON e ASSURÊ), por meio da manifestação de vontade de um agente investido em suas competências de Diretor Financeiro de



uma Estatal, no sentido de declarar preferência com relação a elas, em detrimento de todas as demais" (fls . 124-125). O Ministério Público ainda acresceu à inicial trechos da sindicância da CGU que fariam "prova de que a corretora Assurê foi indicada pelo réu ADENAUHER FIGUEIRA NUNES antes mesmo que estivesse apta a operar no mercado de resseguros, bem assim de seu súbito crescimento, já em 2003, ano do início de suas operações no mercado de resseguros" (fl. 131, e-STJ). Ainda em transcrição do Relatório Final da Sindicância da CGU, lê-se: "Mesmo que não se possa calcular com precisão os valores recebidos pela Assurê e a AON pela corretagem de resseguros de riscos da Infraero, já que estas quantias são pagas pelo ressegurador internacional, não se pode negar que os negócios dessas empresas foram alavancados com as indicações da Infraero e de outras estatais, especialmente no caso da corretora Assurê, que já em 2003, ano do início de suas operações no mercado de resseguros, captou 4,15% dos negócios do setor" . 2. O Tribunal de origem manteve a decisão de primeira instância que recebera a Petição Inicial, aduzindo: "Caso que tem origem em sindicância instaurada [...], no âmbito do IRB (Instituto de Resseguros do Brasil), bem como na sindicância deflagrada pela Controladoria Geral da União [...], nas quais se teria apurado o favorecimento para algumas corretoras, por funcionários do IRB e da Infraero, no que concerne à contratação de seguros pela Infraero". 3. Preliminarmente, o Juízo a quo: a) reconheceu a legitimidade ativa do Ministério Público Federal (MPF), "Considerando que os atos ímprobos narrados envolvem patrimônio e pessoal de empresa pública federal" (fl. 621, e-STJ); b) declarou prejudicada a alegação de prescrição, porquanto o Juízo de primeiro reconheceu a prescrição das sanções previstas na Lei 8.429/1992, mantendo a continuidade do feito, contudo, em relação à pretensão ressarcitória, com base na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 852.475/SP, submetido à Sistemática da Repercussão Geral (Tema 897), segundo o qual "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa" (fl. 625, e-STJ). 4 . No mérito, rejeitou a alegação de que as imputações eram genéricas sob o fundamento de que o "favorecimento é detalhado no item IV.B da petição inicial, no qual são explicitados os privilégios concedidos à agravante em decorrência da atuação de diretores da Infraero e do IRB. Em seguida, no item IV.C, retoma-se a argumentação de suposto conluio entre empresas, entre as quais a agravante, e os referidos diretores" (fl . 622, e-STJ). AUSÊNCIA DE OFENSA AO DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO 5. Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução . Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 13 .8.2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Rel. Min . Teori Albino Zavascki, DJ de 28.6.2007. CONSTATAÇÃO PELA INSTÂNCIA ORDINÁRIA DA PRESENÇA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE IMPROBIDADE 6 . O Tribunal de origem manteve a decisão de primeira instância que recebera a inicial, reputando correto o entendimento de que "teria havido favorecimento, por funcionários do IRB e da Infraero, para algumas corretoras, no que concerne à contratação de seguros pela Infraero" (fl. 620, e-STJ). 7. A propósito, transcreveu-se no acórdão recorrido trecho da sentença, em que afirmou o Juízo de primeiro grau: "a parte ré não logrou demonstrar os motivos pelos quais as sociedades-rés foram designadas como corretoras de resseguros para colocação de riscos no exterior da Infraero, antes de seu cadastramento no IRB e sem apresentarem características que as diferenciavam das demais empresas existentes no mercado" (fl . 617, e-STJ). 8. Ademais, consignou-se no acórdão recorrido que "não houve imputação genérica de improbidade", sob a seguinte argumentação: "a colocação da agravante como ré da ação originária decorreria de favorecimento obtido na celebração de contratos de seguro com a Infraero. O referido favorecimento é detalhado no item IV .B da petição inicial, no qual são explicitados os privilégios concedidos à agravante em decorrência da atuação de diretores da Infraero e do IRB. Em seguida, no item IV.C, retoma-se a



argumentação de suposto conluio entre empresas, entre as quais a agravante, e os referidos diretores" (fl. 623, e-STJ) . 9. Diante desse quadro, o recebimento da Petição Inicial foi correto, pois "nessa fase inaugural do processamento de ação civil pública por improbidade administrativa vige o princípio do in dubio pro societate" (AgInt no AREsp 1.609.466/SP, Rel . Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 23.9.2020) . Na mesma direção: AgInt no AREsp 1.468.638/SP, Rel. Min . Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 5.12.2019; AgInt no AREsp 1.372 .557/MS, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 7.10 .2019; AgInt no AREsp 1.710.507/RS, Rel. Min . Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13.4.2021

DANO MORAL COLETIVO: INEXATIDÃO DE ALEGAÇÃO FEITA EM SUSTENTAÇÃO ORAL NO STJ

10. Pedi Vista-Regimental diante de afirmação peremptória do ilustre Advogado, feita da tribuna, por ocasião de Sustentação Oral no STJ . Ao contrário do alegado, na Petição Inicial o Ministério Público desenvolveu tópico específico acerca do dano moral coletivo a partir da fl. 143, e-STJ, ao final sustentando: "O valor da indenização do dano moral sofrido pela população em virtude de prática ímproba dos agentes públicos deve ser suficiente para desestimular novas práticas ilícitas e para possibilitar que o poder público implemente atividades paralelas que possam contornar o ilícito praticado e recompor a paz social" (fl. 145, e-STJ). 11 . No pedido, o autor pugnou pela aplicação das "penas" previstas no artigo 12 da Lei 8.8429/1992 (fl. 147, e-STJ). Embora o ressarcimento, inclusive por dano moral, não seja precisamente uma pena, o dispositivo invocado alude à obrigação de ressarcimento, ficando claro, assim, que houve pedido de condenação à reparação por dano moral coletivo . Consoante o artigo 322, § 2º, do CPC: "A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé". 12. De resto, como bem observou o Juízo a quo, a análise da procedência desse pedido seria nesse momento prematura, pois "dependeria de uma análise acerca natureza do bem imediatamente lesado pelo agente, da lesão provocada e a dimensão do impacto causado à sociedade [...]" (fl. 622, e-STJ). Na mesma direção, afirmou o Juízo de primeiro grau que a reparação por dano moral há de ser comprovada na instrução probatória (fl. 80, e-STJ) . 13. Por fim, a tese de que o eventual reconhecimento de dano moral coletivo viola o art. 12 da Lei 8.429/1992 contraria a jurisprudência do STJ . Nesse sentido: "a jurisprudência desta Corte Superior tem se consolidado acerca da possibilidade de se buscar em ação civil pública por ato de improbidade administrativa a indenização por danos morais na defesa de interesse difuso ou coletivo. Precedentes: AgInt no AREsp 1.129.965/RJ, Rel . Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 18.6.2018; REsp 1 .666.454/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, .DJe 30.6.2017; AgRg no REsp 1.003 .126/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 10.5 .2011; REsp 1.681.245/PR, Rel. Min . Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12.9.2017 (EDv nos EAREsp 478 .386/DF, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 24.2 .2021). CONCLUSÃO 14. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido. (STJ - REsp: 1940837 RJ 2020/0212636-2, Relator.: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 24/08/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/12/2021).

"VII - No que diz respeito à tese de ilegitimidade passiva ad causam, assiste razão ao Tribunal de origem no tocante à legitimidade dos recorrentes para figurarem no polo passivo da ação de improbidade administrativa. No âmbito da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, todos os agentes públicos que tenham violado o patrimônio público (artigo 2º da Lei n. 8.429/92), bem como os particulares que tenham induzido ou concorrido para a prática do ato apontado como ímprobo ou dele tenham auferido qualquer benefício, direto ou indireto (artigo 3º da Lei n. 8.429/92), devem figurar no polo passivo. (...)VIII - De igual modo, as teses concernentes à atividade probatória desenvolvida na ação de improbidade e ao cerceamento de defesa não podem ser objeto de enfrentamento por este órgão jurisdicional de superposição, na medida em que seria necessário um revolvimento fático-probatório. (...) IX - Nessa toada, a análise dos critérios



adotados pelo juízo de origem para a comprovação dos atos ímprobos, considerando os termos de gestão processual da prova, encontra óbice na súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça: AgRg no REsp 1524609/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2016, DJe 31/05/2016. (...) XII - Ainda quanto ao dano moral coletivo, ao contrário do que argumentam os recorrentes, nesse órgão jurisdicional de superposição, está consolidado o entendimento de que o dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico". (grifamos). AgInt no REsp n. 1.722.222/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/4/2024, DJe de 18/4/2024.

No âmbito do Direito Civil contemporâneo, a avaliação e determinação de indenizações por danos morais representam um tema de considerável relevância. O Superior Tribunal de Justiça desempenha um papel crucial nesse contexto, fornecendo diretrizes e critérios através de seus julgamentos para orientar os tribunais inferiores nessa delicada tarefa.

A metodologia frequentemente adotada pelo Superior Tribunal de Justiça é o método bifásico, que consiste em duas etapas distintas para a determinação do valor da indenização por danos morais.

Na primeira etapa, estabelece-se um valor básico para a indenização, utilizando como referência precedentes jurisprudenciais que trataram de casos semelhantes. Essa etapa serve como um ponto de partida para a análise mais detalhada que ocorre na segunda fase do processo.

Na segunda etapa, diversos elementos são levados em consideração para a fixação definitiva do valor da indenização. Entre esses elementos estão a gravidade do fato em si e suas consequências para a vítima, a culpabilidade do agente, a participação culposa do ofendido, a condição econômica do ofensor e as circunstâncias pessoais da vítima, incluindo sua posição social, política e econômica.

A análise desses elementos revela uma notável similaridade entre os critérios utilizados para determinar o valor da indenização por danos morais.

Assim, fixo o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a título de dano moral coletivo, a ser revertido ao Fundo Municipal de Saúde de Mari para uso exclusivo em campanhas educativas e de transparência pública.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com fundamento no art. 487, I, do CPC, para CONDENAR os promovidos pelos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, aplicando as seguintes sanções:

1. Suspensão dos direitos políticos por 8 anos;
2. Multa civil equivalente ao valor do dano (a ser apurado em procedimento de liquidação);
3. Proibição de contratar com o Poder Público por 5 anos;
4. Ressarcimento integral ao erário;
5. Condená-los ao pagamento de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por dano moral coletivo.

Ainda, condeno os promovidos, ainda, ao recolhimento das custas processuais.

Publicado eletronicamente. Registre-se. Intimem-se.

Interposta apelação, intime-se a parte contrária para contrarrazoar e, após, remeta-se o processo ao E. TJ/PB.



Por outro lado, com o trânsito em julgado da presente decisão, cumpra-se nos seguintes termos, independente de nova conclusão:

1. Proceda com a evolução da classe para "cumprimento de sentença";

2. INTIME(M)-SE o(s) promovido(s), para proceder(em) com o recolhimento das custas e demais despesas processuais. Havendo inércia, proceda com o protesto extrajudicial ou inclusão no SERASAJUD, conforme regulado pela CGJ-PB.

3. INTIME-SE a parte promovente para, no prazo de 15 (quinze) dias apresentar requerimento do cumprimento da sentença, observadas as prescrições dos arts. 523 e ss. do CPC. Decorridos estes sem manifestação, e uma vez recolhidas as custas, archive-se o processo, com baixa.

4. Havendo requerimento da parte interessada, INTIME-SE o devedor, por meio de seu advogado habilitado, para pagar o débito atualizado e seus acréscimos, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de aplicação da multa de 10% (dez por cento), na forma do art. 523, caput e §§, do CPC.

4.1. Apresentada impugnação ao cumprimento de sentença, OUÇA-SE o exequente para se manifestar em 15 (quinze) dias. Decorrido o prazo, com ou sem manifestação, venha-me o processo concluso.

4.2. Efetuado o pagamento voluntário, se por depósito judicial, LIBERE-SE, por alvará com ordem de transferência, o valor depositado, até o limite do crédito do autor com seus acréscimos, observando-se o quantum devido a parte autora e aquele devidos aos advogados a título de sucumbência, arquivando-se o processo ao final. Acaso apresentado o contrato de honorários até a expedição do alvará, deve-se deduzir do montante da parte credora, a verba honorária (art. 22, § 4º, da Lei 8.906/94).

4.3. Registro que dispondo o advogado da parte de poderes especiais para receber e dar quitação, é possível a expedição de alvará de levantamento em seu nome, o que de pronto fica deferido no caso de eventual requerimento.

5. Decorrido o prazo sem o pagamento, intime-se o exequente para atualizar seu crédito, com inclusão da multa, em 10 (dez) dias, requerendo, ainda, o que entender de direito visando a satisfação da obrigação.

Intime-se. Cumpra-se com urgência.

Caaporã-PB, datado e assinado pelo sistema.

Anderley Ferreira Marques

JUIZ DE DIREITO

