



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Comarca de Cassilândia  
Gabinete - 1ª Vara

Processo nº 0802307-72.2014.8.12.0007

Classe: Ação Civil de Improbidade Administrativa - Dano ao Erário

Autor: Ministério Público Estadual e outro

Requerido: Elciomar Paulo de Menezes e outros

Vistos.

1 – Relatório:

O **Ministério Público Estadual** promove Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa em face de **Elciomar Paulo de Menezes, Eder Paulo de Menez, Eder Paulo de Menez-ME, Jesus Barbosa Ferreira e Carlos Augusto da Silva**, todos devidamente qualificados nos autos, alegando, em síntese, o seguinte:

Fato 1. Fraude na execução dos contratos administrativos. Enriquecimento Ilícito. Desvio de verbas públicas.

Afirma que, após apuração em procedimento investigatório, constataram que os requeridos praticaram desvio de bens públicos, em detrimento do erário municipal e da alimentação escolar dos estudantes da rede municipal de ensino, ao argumento de que houve fraude na execução de contratos administrativos, em razão do fornecimento de produtos com valor e qualidade significativamente inferiores ao objeto contratado e pago pelos cofres públicos.

Menciona que o Município de Cassilândia adquiria junto à empresa requerida Eder Paulo de Menez-ME, carne especificada como de "primeira", tipo "patinho, coxão mole e coxão duro", porém, a empresa fornecia à rede municipal de educação e outros setores, carne de "segunda" e até de "terceira", conforme constatação *in loco* em praticamente todos os estabelecimentos de ensino da rede municipal de educação e "Projeto Amigão".

Apurou-se que inexistia fiscalização do produto recebido, apesar de haver setor específico para a alimentação escolar, comandado pelo servidor público Jesus Barbosa Ferreira, destacando que o setor elaborava uma planilha entregue às instituições para



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

conferência, mas sem fazer menção ao tipo de carne que deveria ser fornecido, mencionando-se apenas ser carne “moída” ou em “pedaço”.

Diz que o próprio Chefe do Setor de Administração Escolar, além de confirmar a falta de fiscalização/controle, afirma que a educação somente poderia comprar carne de primeira, conforme normativas do FNDE.

Portanto, sustenta que os fornecedores/requeridos Eder Paulo de Menez-ME, Eder Paulo de Menez e Elciomar Paulo de Menezes, em ato de má-fé, geraram lesão ao erário, pois houve desvio de recursos públicos em razão do emprego doloso e desonesto de fraude, havendo o enriquecimento ilícito destes. Além disso, a omissão dos agentes públicos é gravíssima, a qual foi indispensável para concretização da fraude.

Apurou-se em Laudo Técnico que as carnes fornecidas à rede municipal de educação possuem em média o dobro ou mais da quantidade de “Gorduras Totais” e “Gorduras Saturadas” em comparação às carnes de primeira, pagas pelos cofres públicos. Ainda, os valores de mercado dos produtos entregue chegam ao patamar máximo de R\$ 11,00 o quilo, enquanto os fraudadores recebiam o valor de R\$ 16,45 o quilo, chegando-se a uma diferença média de sobrepreço de 33%.

Considerando as notas fiscais apresentadas na aquisição de carne para a administração municipal, no período de 2012, 2013 e início de 2014, foram fornecidas 27.850,50 quilos, no valor de R\$ 418.861,78.

Fato 2. Fraude no direcionamento de comprovos administrativas em detrimento de empresa vencedora de licitação. Pagamento superior ao valor licitado e contratado. Enriquecimento ilícito. Dano ao erário.

Sustenta, ainda, que, em 2013, outra empresa ganhou a licitação e foi contratada para fornecer carne moída, mas apenas em duas ocasiões foram requisitadas carne à mesma, pois, de forma irregular, o Município requisitou carne moída daquele que fraudava o Município (Eder Paulo de Mezes-ME), mas como se estivesse fornecendo carne em peças e, por isso, recebia do erário o valor de R\$ 16,45 por quilo, ao invés dos R\$ 14,15 por quilo, conforme contratado com a empresa vencedora do certame.

Menciona que, mesmo intimado em 09.09.2014, a apresentar documentos, informar e justificar, o chefe do Executivo manteve-se inerte.

Em relação a este fato, sob o argumento de que os requeridos não



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

cumpriram os termos do contrato, não forneceram o objeto contratado, mas outro de qualidade e valor inferiores, recebendo por algo que não entregaram, o prejuízo é total.

Fato 3. Fraude. Alteração da razão social. Condenação precedente por crimes contra a Administração Pública e Improbidade Administrativa. Burla às restrições judiciais e legais para contratar com o Poder Público. Desvio de recursos público.

Alega que Elciomar Paulo de Menezes era quem comandava a empresa responsável pelas fraudes (nome fantasia: Supermercado Três Irmãos), destacando que em 2009 e 2010, o mesmo foi condenado por crime contra a Administração Pública em duas ações civis por ato de improbidade administrativa, sendo proibido de contratar com o Poder Público. Mas, para burlar restrições à habilitação para participar de licitações e ou contratar com o Poder Público, Elciomar e Eder Paulo de Menez, constituíram a empresa Eder Paulo de Menez-ME, em 26.01.2011, no mesmo endereço, com o mesmo ramo de atividade e, ainda, mesmo nome fantasia, que passou a negociar com o Poder Público.

Destaca que estas condenações precedentes, decorreram de operações de grande comoção pública local, que envolveu ex-prefeito, vereadores e empresários locais, de forma que as condenações são de conhecimento dos gestores atuais, dada a grande e inegável repercussão.

Informa que Elciomar e sua empresa foram sistematicamente contemplados com inúmeros contratos com a Administração Municipal, sendo que, entre 2011 e 2013, foram formalizados mais de 26 contratos entre o Município e Eder Paulo Menez-ME, totalizando os contratos R\$ 2.573.605,64 (dois milhões, quinhentos e setenta e três mil, seiscentos e cinco reais e sessenta e quatro centavos).

Ao final, pede liminarmente: a) o afastamento do Prefeito Municipal de Cassilândia-MS, pelo prazo de 180 dias; e, b) a decretação de indisponibilidade dos bens móveis e imóveis em nome dos requeridos. No mérito, que os requeridos sejam condenados solidariamente ao ressarcimento/perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, no importe de R\$ 2.573.605,64.

Junta documentos (fls. 41-1.098, 1.110/1.382 e 1.385/1.462).

Conforme decisão de fls. 1.475/1.486, deferiu-se os pedidos de tutela antecipada requerida pelo Ministério Público, consistente em determinar o sequestro dos bens do requerido Carlos Augusto da Silva, pois, em relação aos demais requeridos, tal



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

indisponibilidade já havia sido decretada no procedimento cautelar de n. 0800529-67.2014.8.12.0007, bem como em determinar o afastamento do chefe do Poder Executivo Municipal, Carlos Augusto da Silva.

Devidamente notificados a apresentarem defesa preliminar (fls. 1.497, 1.527 e 1.613), os requeridos assim o fizeram.

Em sua defesa preliminar, nas fls. 1.550-1.556, o requerido Carlos Augusto da Silva, em síntese, sustenta perseguição do Ministério Público, atribuindo às Secretarias a responsabilidade pela fiscalização da entrega das carnes. Junta documentos de fls. 1.557/.1561.

O requerido Jesus Barbosa Ferreira apresentou defesa nas fls. 1.614-1.624, alegando, em síntese, preliminarmente, carência da ação por inépcia da inicial, ao argumento que não consta no pedido a nulidade do processo licitatório e contrato administrativo e, quanto ao mérito, sustentou que não praticou qualquer ato ímprobo, ao argumento de que não agiu com dolo para violar ou fraudar a licitação, os contratos administrativos e a entrega das carnes/mercadorias.

Já os requeridos Éder Paulo de Menez, Éder Paulo de Menez-ME e Elciomar Paulo de Menezes apresentaram defesa preliminar nas fls. 1.625-1.633 e 1.969-1.975, alegando, inicialmente, preliminar de ilegitimidade passiva, a qual se confunde com o mérito, pois aduziram não terem praticado qualquer ato de improbidade administrativa, destacando que o valor pretendido pelo Ministério Público na inicial engloba todos os contratos entabulados com a Administração Pública, sendo que, de carne, entregou apenas R\$ 311.918,78. Junta documentos de fls. 1.640/1.968 e 1.982/2.314.

Recebeu-se a inicial, conforme decisão de fls. 2.315/2.317, determinando-se que os requeridos apresentassem contestação.

Nas fls. 2.320/2.331, o Ministério Público pede prorrogação do afastamento do prefeito Carlos Augusto da Silva, o que foi deferido, conforme decisão de fls. 2.333/2.334, por mais 90 dias.

Nas fls. 2.378/2.384 e 2.385/2.393, os requeridos Elciomar Paulo de Menezes, Éder Paulo de Menez e Éder Paulo de Menez-ME apresentaram suas contestações, ocasião em que reproduzem os mesmos argumentos expostos em defesa preliminar.

Em impugnação à contestação (fls. 2.403/2.413), o Ministério Público rebate os argumentos dos requeridos apresentados em contestação, ratificando a pretensão inicial.



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

O Município foi devidamente notificado para, querendo, manifestar seu interesse na causa (fl. 2.343, manifestando-se nas fls. 2.338/2.339).

Conforme decisão de fls. 2.537/2.546, foi determinada nova prorrogação do afastamento do chefe do Poder Executivo, Carlos Augusto da Silva, por mais 180 dias.

Nas fls. 2.614/2.629, o requerido Carlos Augusto da Silva apresentou contestação, alegando, em síntese, que os fatos foram narrados pelo Ministério Público de forma genérica, não sendo individualizados os atos e condutas dos requeridos, afirmando que meros indícios não podem fundamentar uma condenação. Alega que não praticou qualquer ato de improbidade, sob o argumento de que não interveio nos processos licitatórios e na contratação da empresa Eder Paulo de Menez-ME, afirmando que a execução, fiscalização e pagamentos são de competência das secretarias de educação e finanças. Aduz que não praticou qualquer ilegalidade ou causou lesão ao erário público.

Sobre esta contestação, o Ministério Público apresentou impugnação nas fls. 2.673/2.684, contrariando os argumentos do requerido e ratificando a pretensão inicial.

Saneado o feito (fl. 2.685), designou-se audiência de instrução e julgamento.

Em audiência (fls. 2.719/2.720), ouviu-se dezenove testemunhas.

Nas fls. 2.726/2.767, o Ministério Público apresentou alegações finais, sustentando que o pedido inicial restou amplamente comprovado pelas provas produzidas nos autos, consistentes nos documentos juntados e testemunhas ouvidas em Juízo, que confirmaram os atos de improbidade praticados pelos requeridos, ratificando, assim, sua pretensão inicial.

Nas fls. 2.778/2.781, o requerido Carlos Augusto da Silva alega que as provas evidenciam que o requerido não participou de nenhuma fraude nos contratos, bem como não praticou qualquer ato ímprobo, ratificando, assim, sua contestação.

Nas fls. 2.786/2.791, o requerido Jesus Barbosa Ferreira sustentou, em síntese, que restou comprovado que não era sua atribuição a fiscalização pessoal dos alimentos entregues nas escolas e creches municipais.

Os requeridos Elciomar Paulo de Menezes, Éder Paulo de Menez e Éder Paulo de Menez-ME deixaram transcorrer o prazo sem apresentação de alegações finais (fl. 2.852).

Conforme Acórdão de fls. 2.920/2.933, determinou-se o retorno de



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul  
Comarca de Cassilândia  
Gabinete - 1ª Vara

Carlos Augusto da Silva ao cargo de Prefeito Municipal.

Relatado. Decido.

2 – Fundamentação:

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Estadual em face de Elciomar Paulo de Menezes, Eder Paulo de Menez, Eder Paulo de Menez-ME, Jesus Barbosa Ferreira e Carlos Augusto da Silva, porque teriam incidido na prática dos seguintes ilícitos: 1. Fraude na execução dos contratos administrativos. Enriquecimento Ilícito. Desvio de verbas públicas; 2. Fraude no direcionamento de compras administrativas em detrimento de empresa vencedora de licitação. Pagamento superior ao valor licitado e contratado. Enriquecimento ilícito. Dano ao erário e; 3. Fraude. Alteração da razão social. Condenação precedente por crimes contra a Administração Pública e Improbidade Administrativa. Burla às restrições judiciais e legais para contratar com o Poder Público. Desvio de recursos público.

Para uma análise mais detalhada, principalmente em relação à conduta de cada acusado, analisa-se individualmente os fatos que lhe são imputados, conforme delimitado pelo Ministério Público na inicial.

Fato 1. Fraude na execução dos contratos administrativos. Enriquecimento Ilícito. Desvio de verbas públicas:

Em relação a este fato, alega o Ministério Público que os requeridos praticaram desvio de bens públicos, em detrimento do erário municipal, ao argumento de que houve fraude na execução de contratos administrativos, em razão do fornecimento de produto – carnes - com valor e qualidade significativamente inferiores ao objeto contratado, pois o Município de Cassilândia adquiria junto à empresa requerida Eder Paulo de Menez-ME, carne especificada como de "primeira", tipo "patinho, coxão mole e coxão duro", porém, a empresa fornecia à rede municipal de educação e outros setores, carne de "segunda" e até de "terceira".

Sustenta que inexistia fiscalização do produto recebido, apesar de haver setor específico para a alimentação escolar, comandado pelo servidor público Jesus Barbosa Ferreira.

Imputa-se a Eder Paulo de Menez-ME, Eder Paulo de Menez e Elciomar Paulo de Menezes, ato ilícito que acarretou lesão ao erário, desviando a finalidade de



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

recursos públicos em razão do emprego doloso e desonesto de fraude, havendo o enriquecimento ilícito destes.

Imputa ao requerido Jesus Barbosa Ferreira omissão na fiscalização do produto entregue à rede municipal de educação.

Para fins de ressarcimento, aduz que os valores de mercado dos produtos entregues – carnes de segunda e terceira - chegam ao patamar máximo de R\$ 11,00 o quilo, enquanto os fraudadores recebiam o valor de R\$ 16,45 o quilo, chegando-se a uma diferença média de sobrepreço de 33%. Diz que no período de 2012, 2013 e início de 2014, foram fornecidas 27.850,50 quilos, no valor de R\$ 418.861,78.

Pois bem, em relação à este fato, é inegável que os requeridos Eder Paulo de Menez-ME, Eder Paulo de Menez e Elciomar Paulo de Menezes praticaram ato ilícito, agindo dolosamente ao entregar produto diversamente do que foi contratado com o Poder Público, destacando-se que o produto entregue é de qualidade muito inferior ao contratado, que gerou em seus benefícios inegável enriquecimento ilícito.

Ainda, também restou comprovado que a fraude apenas se concretizou, diante da omissão dolosa do requerido Jesus Barbosa Ferreira, o qual confessa ausência de fiscalização do produto que era entregue e, ainda, que tinha ciência que o produto entregue era de qualidade inferior ao que era devido, pois foi informado disso e omitiu-se, sabendo que o contratante deveria entregar carne de primeira, pois a verba era destinada especificamente para aquisição de carne de primeira, assim como foi licitado.

As provas nos autos neste sentido são abundantes e mais que suficientes para comprovar a conduta ilícita.

Em Juízo, Carlos Cândido Aquino (fls. 2.719/2.720) informou que trabalhava como motorista e, algumas vezes, por atraso na entrega, buscava os produtos no mercado “Três Irmãos”, mas este nunca lhe entregava as carnes. Após, constatou que a carne entregue pelo mercado era carne de segunda e terceira e, não, de primeira, como contratado pelo Município.

As próprias merendeiras ouvidas em Juízo (fls. 2.719/2.720), Aparecida Donizeth da Silva, Mara Silva Barreto, Marli de Souza Ferreira, Lucilene Freitas da Silva, Rosilda Fagundes Duarte Freitas, Antonia Maria de Souza Moraes, Vania Braz Oliveira da Silva, Rosângela Aparecida de Paula, Lucimeire de Freitas Paulino e Rosicler Ramos da Silva são uníssonas em afirmar que sempre receberam carne do mesmo tipo daquela que se encontrava no momento da fiscalização.



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

Conforme constatação *in loco*, vê-se pelas fotografias de fls. 57/80, que as carnes entregues à rede de ensino municipal tinham péssima aparência, sendo de fácil percepção de que não se tratavam de carnes de primeira.

O laudo de fls. 144/169 destaca que as peças constatadas são de acém, músculo, paleta, pescoço, peito e paleta com músculo, sendo todas consideradas cortes de segunda, com exceção do pescoço que é considerado de terceira.

Assim, considerando que a carne constatada por ocasião da fiscalização era do mesmo tipo que sempre foi entregue, conforme depoimento uníssonos de várias servidoras públicas, resta claro que os fornecedores agiram dolosamente ao entregar produto diversamente do que foi contratado com o Poder Público.

Elciomar Paulo de Menezes, ouvido pelo Ministério Público (fl. 120), confessa que entregava carne de segunda às escolas, destacando-se:

*“O declarante informa que o estabelecimento Supermercado Três Irmãos existe desde o ano de 2004 e atualmente encontra-se em nome do irmão do DECLARANTE, EDER PAULO DE MENEZ, mas o DECLARANTE é quem o administra, inclusive possui procuração para tal finalidade. (...) O maior consumo de carne é para a merenda escolar. O contrato com o município é para entregar carne em pedaços e também moída. Para escolas e creches a entrega de carne é feita em pedaços (peças grandes), normalmente são carnes do tipo acém, paleta, ponta de peito, que são carnes da dianteira do animal, e afirma que também são entregues coxão mole, patinho e coxão duro, estas carnes de traseira, tidas como de primeira. (...) Questionado sobre a carne fiscalizada pela Promotoria de Justiça, confirma que foram entregues acém, paleta, músculo e peito, mas nega que tenha sido fornecida carne de pescoço, embora conste n laudo no momento apresentado ao DECLARANTE.(...) Questionado sobre a diferença de preço entre a carne de primeira e a de segunda, afirma que o ganho compensa com outros produtos, porém, não soube declinar exatamente quais. (...) Questionado, informa que na requisição, entregue ou pelo senhor JESUS ou pelo servidor HAMILTON, consta que a carne deve ser de primeira, tipo patinho, coxão mole ou coxão duro. (...) Questionado, nega que tenha repassado dinheiro a outra pessoa, afirma que a eventual diferença entre a carne entregue, de segunda, e aquela contratada foi incorporada pelo mercado. (...)”*



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

Com relação à conduta omissiva do servidor público, o próprio requerido Jesus Barbosa Ferreira, quando ouvido pelo Ministério Público (fls. 113/114), confessa sua conduta omissiva, destacando-se:

*“O DECLARANTE informa que é servidor público municipal há muitos anos, onde ocupa o cargo de chefe do Setor de Alimentação escolar do município de Cassilândia. (...) Cabe ao DECLARANTE verificar se os produtos são corretamente entregues, bem como, cabe ao DECLARANTE assinar a nota fiscal para o fornecedor, a fim de comprovar a entrega da mercadoria. (...) Questionado, destaca que em relação à carne o FNDE exige que seja de primeira, melhor explicando, exige que todos os produtos sejam de primeira qualidade, inclusive o dinheiro enviado para tal finalidade, no caso da carne, só pode ser usado para carne de primeira. Questionado, informa que esporadicamente verifica a qualidade da carne entregue nas escolas e creches, porém, não sabe especificar o tipo de carne que é entregue, mas reconhece que a carne apresentada no auto visivelmente é de segunda. Questionado, afirma que preparou o modelo de planilha de recebimento juntamente com a nutricionista NARA, e sobre o fato de não constar o tipo de carne, afirma que foi esquecimento. Questionado sobre a falta de orientação às merendeiras de qual o tipo de carne a receber, informa que foi uma falha do setor em não orienta-las.”*

As merendeiras, em seus depoimentos, também mencionam que a atividade fiscalizatória competia ao requerido Jesus, sendo que nunca foram orientadas sobre qual tipo de carne deveriam receber do supermercado.

Ora, no caso, não se trata de uma falha do setor ou um simples esquecimento, houve total descaso na fiscalização do produto entregue pelo fornecedor, pelo servidor competente para tanto, pois, diante de sua conduta, o fornecedor forneceu carne com qualidade inferior por anos.

Assim, houve evidente desvio de verbas públicas, com superfaturamento dos produtos fornecidos, pois foram entregues à rede de ensino municipal produto (carne) de qualidade inferior à contratada.

Na forma do que prevê a Lei n. 8.429/92, a conduta dos requeridos Elciomar Paulo de Menezes, Eder Paulo de Menez, Eder Paulo de Menez-ME, de



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

superfaturamento dos produtos fornecidos, gerando-lhes enriquecimento ilícito, configurou improbidade administrativa, uma vez que violaram o princípio da legalidade e da moralidade, de modo que se subsume ao art. 10 do referido diploma legal, no caso deles, conforme previsto no inciso I.

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

*I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;"*

Já a conduta do requerido Jesus Barbosa Ferreira, chefe responsável pela merenda escolar, que deixou de fiscalizar eficazmente o produto que era entregue pela empresa contratada, facilitando o enriquecimento ilícito destes, também configurou improbidade administrativa, uma vez que violou o princípio da legalidade e da eficiência, de modo que se subsume ao art. 10 do referido diploma legal, no caso deles, conforme previsto no inciso XII.

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

*XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;"*

Quanto à lesão ao erário, o relatório de fls. 269/314 e notas que o acompanham, revela que somente a carne fornecida pelos requeridos, exclusivamente à secretaria municipal de educação, no período de 2012, 2013 e início de 2014, totalizou 22.703 quilos, no valor de R\$ 333.868,03.

Aduz, ainda, que considerando-se os diversos setores da administração municipal, entregou-se 27.850,50 quilos de carne, no valor de R\$ 418.861,78.



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

Todavia, para fins de ressarcimento, no presente caso, interessa apenas a carne entregue à secretaria municipal de educação, pois para esta se recebia verba própria do FNDE, em que se exigia a entrega de carne de primeira. Com relação às carnes entregues à outros setores, não se discutiu se houve contratação para entrega de carne de primeira e se entregou carne de segunda, mesmo porque, a ação fiscalizatória restringiu-se à apenas escolas e creches, não se podendo concluir que houve entrega de carne a outros setores, de qualidade inferior à contratada.

Pois bem, apesar do Ministério Público ter apurado um superfaturamento de 33%, neste caso, diante da extensão do dano, que não se restringe à diferença de valor, entendo que o prejuízo é total, ou seja, de R\$ 333.868,03, pois o Poder Público pagou este valor ao fornecedor para receber um determinado produto, mas lhe foi entregue outro, de qualidade inferior, que acarretou ao fornecedor enriquecimento ilícito.

A extensão do dano à comunidade foi muito prejudicial, pois deixou-se de fornecer carne de primeira às instituições de ensino municipais, para se fornecer carne de segunda, de valor nutricional muito inferior, o que acarreta em efetivo prejuízo aos consumidores, no caso, as crianças da rede municipal de ensino.

Portanto, para fins de ressarcimento, fixa-se o valor de R\$ 333.868,03 (trezentos e trinta e três mil, oitocentos e sessenta e oito reais e três centavos).

Fato 2. Fraude no direcionamento de compras administrativas em detrimento de empresa vencedora de licitação. Pagamento superior ao valor licitado e contratado. Enriquecimento ilícito. Dano ao erário:

Com relação a este fato, alega que, em 2013, outra empresa ganhou a licitação e foi contratada para fornecer carne moída, mas apenas em duas ocasiões foram requisitadas carne à mesma, pois, de forma irregular, o Município requisitou carne moída daquele que fraudava o Município (Eder Paulo de Mezes-ME), mas como se estivesse fornecendo carne em peças e, por isso, recebia do erário o valor de R\$ 16,45 por quilo, ao invés dos R\$ 14,15 por quilo, conforme contratado com a empresa vencedora do certame.

Pois bem, neste caso, o vencedor do certame, ouvido junto à Promotoria de Justiça (fls. 232/233), disse que, após meses da celebração do contrato, houve requisições, sendo uma em junho e outra em agosto, não sabendo o motivo pelo qual não houve mais requisição de carne.

Ora, no caso, evidentemente, a empresa vencedora do certame foi



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

preterida pela Administração Pública, comandada por Carlos Augusto da Silva, para favorecer os requeridos Elciomar, Eder, pessoa física e jurídica, que forneciam produto de segunda, cobrando-se preço de primeira e, ainda, com preço superior ao praticado pela empresa vencedora.

Na forma do que prevê a Lei n. 8.429/92, a conduta dos requeridos Elciomar Paulo de Menezes, Eder Paulo de Menez e Eder Paulo de Menez-ME de fornecer produto, em prejuízo à empresa vencedora no certame, gerando-lhes evidente enriquecimento ilícito, configurou improbidade administrativa, uma vez que violaram o princípio da legalidade e da moralidade, de modo que se subsume ao art. 10 do referido diploma legal, no caso deles, conforme previsto no inciso I.

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

*I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;"*

Também a conduta do requerido Carlos Augusto da Silva, ao preterir empresa vencedora em certame para favorecer a empresa contratada, configurou improbidade administrativa, uma vez que violou o princípio da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, de modo que tal fato se subsume ao também ao inciso I do artigo acima citado.

Em relação a este fato, todavia, entendo que o valor do prejuízo está englobado no primeiro fato, já analisado, pois, o valor do prejuízo, refere-se ao preço efetivamente pago pela administração aos fornecedores Elciomar e Eder, conforme acima já analisado.

Fato 3. Fraude. Alteração da razão social. Condenação precedente por crimes contra a Administração Pública e Improbidade Administrativa. Burla às restrições judiciais e legais para contratar com o Poder Público. Desvio de recursos público;

Com relação a este fato, alega que Elciomar Paulo de Menezes era



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

quem comandava a empresa responsável pelas fraudes (nome fantasia: Supermercado Três Irmãos), destacando que em 2009 e 2010, o mesmo foi condenado por crime contra a Administração Pública em duas ações civis por ato de improbidade administrativa, sendo proibido de contratar com o Poder Público. Mas, para burlar restrições à habilitação para participar de licitações e ou contratar com o Poder Público, Elciomar e Eder Paulo de Menez, constituíram a empresa Eder Paulo de Menez-ME, em 26.01.2011, no mesmo endereço, com o mesmo ramo de atividade e, ainda, mesmo nome fantasia, que passou a negociar com o Poder Público.

Destaca que estas condenações precedentes, decorreram de operações de grande comoção pública local, que envolveu ex-prefeito, vereadores e empresários locais, de forma que as condenações são de conhecimento dos gestores atuais, dada a grande e inegável repercussão.

Informa que Elciomar e sua empresa foram sistematicamente contemplados com inúmeros contratos com a Administração Municipal, sendo que, entre 2011 e 2013, foram formalizados mais de 26 contratos entre o Município e Eder Paulo Menez-ME, totalizando os contratos R\$ 2.573.605,64 (dois milhões, quinhentos e setenta e três mil, seiscentos e cinco reais e sessenta e quatro centavos).

Ora, resta evidente que a conduta dos requeridos Elciomar Paulo de Menezes e Eder Paulo de Menez tinha por finalidade burlar as restrições à habilitação para participar de licitações, já que a empresa anterior constituída por Elciomar ficou proibida de contratar com o Poder Público, assim, em conluio com Eder Paulo de Menez, apenas alterou a razão social, com a única finalidade de contratar com o poder público, pois a condenação anterior não lhe proibia de continuar a exercer as atividades.

Ora, é claro que não houve boa-fé na conduta dos requeridos, pois apenas alteraram a razão social da empresa como forma de burlar, de tornar inexecutível a condenação precedente em ação de improbidade administrativa, o que se revela um ato imoral.

Quanto à conduta de Carlos Augusto da Silva, é evidente que este permitiu que a empresa, gerenciada por Elciomar, participasse de licitações, apesar de ser de seu conhecimento, que seu estabelecimento foi envolvido em condenação por ato de improbidade administrativa e, assim, estava proibido de contratar. Ainda que sua permissão tenha por base a alteração de sua razão social, sua anuência, configura ato imoral, por permitir que o mesmo estabelecimento já condenado anteriormente, apenas por mudar sua razão social, voltasse a poder contratar com o poder público.



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

Ora, esta atitude apenas revela a má-fé dos envolvidos, como se não se importassem com a condenação anterior e, por uma solução “geniosa”, se encontrasse a solução para poder voltar a contratar. Assim, evidentemente que tal “solução” nada mais é do que a prática de uma fraude com a finalidade de burlar, tornando inexecutível a decisão judicial.

Quanto à lesão ao erário, o Ministério Público alega que esta refere-se à todas contratações da empresa Eder Paulo de Menez-ME, desde seu início (2013), com o Poder Público Municipal, que totalizaria R\$ 2.573.605,64.

Todavia, ainda que se considere que os requeridos praticaram ato ímprobo, ao alterarem razão social da empresa, com o fim de burlar condenação precedente de proibição de contratar com o Poder Público, entendo que não é possível apontar que causaram dano ao erário no montante total dos contratos que a empresa requerida entabulou com o Poder Público.

No caso, ainda que de forma imoral, a empresa requerida venceu licitação e contratou com o Poder Público, todavia, diferentemente do que ocorreu no primeiro fato analisado, não há prova efetiva do dano, ou seja, não ficou comprovado se nas contratações realizadas houve enriquecimento ilícito ou qualquer outro prejuízo material ao Poder Público.

No caso, deve-se presumir que a empresa requerida cumpriu o contrato com a Administração Pública, entregando os produtos contratados, pois, diferentemente do que se comprovou quanto às carnes, não há provas de que não houve entrega dos produtos, ou, que estes tenham sido entregues em quantidade e/ou qualidade inferiores.

Neste caso, o dano é puramente moral.

É pacífica a Jurisprudência ao afirmar que o dano deve ser efetivamente comprovado, vejamos:

*'CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – INDISPONIBILIDADE DE BENS – CONTRATAÇÃO DIRETA – AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – DANO MATERIAL AO ERÁRIO OU SUPERFATURAMENTO – NECESSIDADE DE PROVA AINDA QUE INDICIÁRIA. 1. A indisponibilidade de bens pressupõe a existência de prova, ainda que indiciária, de prejuízo material ao erário. Há dano material quando a obra ou os serviços não são prestados, ou quando são prestados em desacordo com o contratado, mas ainda assim remunerados como se tivessem sido prestados. Ou quando houve superfaturamento em comparação aos preços praticados no mercado. O valor do contrato por si só, se a obra*



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

*ou o serviço foi prestado e não há prova de superfaturamento, é contraprestação devida pelo contratante e não prejuízo ao erário. 2. É a lesão patrimonial ao erário ou o enriquecimento ilícito – e não o ato de improbidade em si considerado – que justifica a decretação da indisponibilidade dos bens do agente (artigos 7º, 9º e 10º, da Lei nº 8.429/92). 3. Falta de plausibilidade do direito invocado pela ausência de prova, ainda que indiciária, de dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito do agente. Indeferimento da indisponibilidade de bens. Admissibilidade. Decisão mantida. Recurso desprovido." (TJSP.AI 21761013320158260000 SP 2176101-33.2015.8.26.0000. Relator Décio Notarangeli. 9ª Câmara de Direito Público. Julgamento: 11.11.2015).*

*"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PRESIDENTE DO CREA/AP. PEDIDO DE CONDENAÇÃO ÀS PENAS DO ART. 12, INCISOS I E II. FALTA DE PEDIDO DE CONDENAÇÃO ÀS PENAS DO INCISO III. NECESSIDADE DE PROVA DE DANOS AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO COM BASE EM DANO PROVÁVEL. DESVIO DE RECURSOS NÃO DEMOSTRADO. 1. É imprescindível, para que se configure o dever do agente público de indenizar o patrimônio público, a ocorrência de dano real, isto é, aquele comprovado. 2. Os limites da lide são postos na inicial. É evidente que os atos de improbidade que importam lesão ao erário são simultaneamente atos que violam princípios da administração pública, contudo, o Ministério Público deveria ter postulado pedido de reserva subsidiário previsto no art. 11 da Lei 8.429/92. 3. O único fato demonstrado foi de meros erros administrativos, sem qualquer desvio de recursos. 4. Apelação desprovida." (TRF1Região. AC 2540 AP 0002540-53.2009.4.01.3100. Relator: Desembargador Federal Hilton Queiroz. Quarta Turma. Julgamento: 30.08.2011).*

Assim, a fraude praticada pelos requeridos, consistente na alteração de razão social da empresa, para não cumprimento de condenação anterior de proibição de contratar com o Poder Público, não acarreta, só por isso, desvio de recurso público, que deveria ser provado e, com exceção do fato do fornecimento da carne, os demais contratos não revelaram dano ao erário.

Na forma do que prevê a Lei n. 8.429/92, a conduta dos requeridos Elciomar Paulo de Menezes, Eder Paulo de Menez, Eder Paulo de Menez-ME, configurou improbidade administrativa, uma vez que violaram o princípio da legalidade e da moralidade,



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

ao alterarem a razão social da empresa, visando burlar condenação anterior de proibição de contratar com o Poder Público, de modo que se subsume ao art. 11 do referido diploma legal.

Para a configuração de ato de improbidade administrativa não se exige a demonstração do efetivo dano causado ao Estado, mas a ocorrência de conduta que viole princípios éticos que regem a Administração Pública, de acordo com o art. 11 da Lei n. 8.429/92:

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

*IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação."*

Sendo de conhecimento público, diante da grande repercussão social, de que a empresa de Elciomar estava proibida de contratar com o Poder Público, tanto que ele apenas alterou a razão social da empresa, o Administrador Público, sendo conivente com tal situação, permitiu que os requeridos, além de participassem de licitação, formalizassem o contrato, que perdurou por anos, sendo a mesma empresa, quase sempre, beneficiada nas contratações.

Assim, tal conduta também configurou improbidade administrativa, uma vez que violou o princípio da legalidade, impessoalidade e da moralidade, ao permitir que empresa proibida de contratar com o Poder Público, após simples alteração da razão social, participasse de licitação e, vencedora em grande parte, contratasse com a Administração Pública, de modo que o fato também se subsume ao art. 11, inciso IX, acima citado.

Pois bem, após a descrição dos fatos e condutas ímprobadas praticadas pelos requeridos, vê-se que houve violação, principalmente, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Apenas para se dissertar sobre a aplicabilidade destes princípios, passo a discorrer sobre eles.

Quanto à legalidade, princípio infringido por todos os requeridos, sabe-se que a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

A propósito, ensina a doutrina de Waldo Fazzio Júnior:



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

*"O princípio da legalidade administrativa representa a projeção, no ordenamento positivo, do princípio nuclear do Estado de Direito, e o fundamento de todas as condutas gerenciadoras do interesse público, tanto no plano do patrimônio público econômico, quanto no da probidade administrativa.*

*Quem administra interpreta e densifica a lei, ou seja, faz valer a legalidade por meios legais. Toda atuação administrativa deve ser parametrizada pela lei e pelo interesse público. A lei é, ao mesmo tempo, o suporte jurídico-político e o limite de todo exercício administrativo, porque, se o Poder Público se impõe limites, em face dos direitos dos administrados, a lei lhe confere a medida sob a qual exercita os serviços que justificam sua existência jurídica.*

*É lição de Hely Lopes de Meirelles (1994, p. 82):*

*"A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e à exigência do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."*

*A legalidade se exterioriza no modelo estatal estribado na Constituição sob a forma de império legal, substancialmente ancorado às prestações de garantia dos direitos fundamentais. Em termos administrativos, a garantia de legalidade para os administrados é o limite de legalidade para todos (administradores e administrados). De fato, legalidade é fundamento e limite." (Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência - 2ª ed. - São Paulo: Atlas, 2008, p. 7 e 8)*

A conduta do requerido Carlos Augusto da Silva ofendeu ainda o princípio da impessoalidade pois suas condutas, já descritas acima, tinha por finalidade beneficiar a empresa contratada e quem a administrava.

Sobre a matéria é esclarecedor o magistério de Waldo Fazzio Júnior:

*"A impessoalidade administrativa decorre diretamente da igualdade, pressuposta a proporcionalidade. Administra-se impessoalmente, tendo em vista a consecução dos objetivos postos na lei. Se todos são iguais perante a lei, todos são perante a Administração Pública. Nessa linha de consideração, o agente público administra para todos, sem privilegiar nem desmerecer ninguém em especial. (...)*

*A questão é que, se administrar é uma atividade institucional, toda*



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

*conduta funcional do agente público sugere compromisso com a objetividade, isto é, imunidade ao subjetivismo patrocinador de vínculos pessoais negativos (v. g., nepotismo, clientelismo etc.). Sua finalidade é a realização do interesse social, razão pela qual a generalidade de suas posturas não pode ser arranhada por privilégios e exceções injustificadas, muito embora não deixem de ser a extensão de sua personalidade.*

*Alicerçada na isonomia político-jurídica, a impessoalidade está amarrada ao princípio democrático, preconizando que o administrador público seja um servidor do povo, de quem emana todo poder/dever que gerencia." (Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência - 2ª ed. - São Paulo: Atlas, 2008, p. 10 e 11)*

Além disso, a conduta de todos os requeridos ofendeu a moralidade administrativa, ao desviar da finalidade da lei e do interesse público, fraudando contratos, licitações e condenação judicial, para enriquecerem ilicitamente e, ainda, deixando de fiscalizar para que esta prática não se estendesse por anos, como ocorreu.

Nesse aspecto ensina a doutrina:

*"A expressão moralidade administrativa pode ser entendida como a necessária correspondência entre os motivos determinantes da conduta administrativa e suas finalidade concretas. Então, é aferida sob a luz da coerente adequação de meios e fins, vale dizer, considera-se observada pelo fato de não se desviar da finalidade constante de lei, o interesse público, operando por meios legais.*

*De outra parte, a moralidade diz respeito ao conteúdo ético do trabalho administrativo, a partir da indisponibilidade do interesse maior da coletividade. A ética administrativa é balizada pela sua conformidade com o interesse público primário, não apenas com aspirações transitórias da estrutura administrativa ou dos que a guarnecem.*

*Tudo isso é bem perceptível, conquanto nem sempre perfeitamente traduzível, dado que a diversidade de contextos, em que se desenvolvem as relações de administração, tem notória influência sobre os critérios de aferição da moralidade, no cotidiano dos serviços públicos.*

*De qualquer forma, a moralidade administrativa implica na afetação dos atos da Administração Pública, na gestão do interesse social pelas matrizes éticas dominantes, porém aferidas em contextos diversos.*

*Esclarecendo o sentido da moralidade no contexto dos comandos administrativos, Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p. 213-214) põe em relevo que "o princípio da moralidade administrativa tem uma primazia*



# Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

## Comarca de Cassilândia

### Gabinete - 1ª Vara

*sobre os outros princípios constitucionalmente formulados, por constituir-se, em sua exigência, de elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público. Toda atuação administrativa parte deste princípio e a ele se volta. Os demais princípios constitucionais, expressos ou implícitos, somente podem ter a sua leitura correta no sentido de admitir a moralidade como parte integrante do seu conteúdo. Assim, o que se exige, no sistema de Estado Democrático de Direito no presente, é a legalidade moral, vale dizer, a legalidade legítima da conduta administrativa".*

*É o caso de se avançar na prospecção da moralidade de que se cuida, para aditar que não se trata só da moralidade comum, mas também do princípio geral de Direito que recomenda a observância das regras da melhor administração. Nessa perspectiva, incorpora-se no próprio objeto do ato administrativo. Assim, quando este arranha a boa-fé e a honestidade transforma-se de condutor do interesse público em indutor de improbidade administrativa e/ou delito, ou seja, constringe a moral administrativa, merece por isso reprimendas jurídicas de diversas ordens." (Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência - Waldo Fazzio Júnior - 2ª ed. - São Paulo: Atlas, 2008, p. 14 e 15)*

Como demonstrado nos autos, foram muitas as provas produzidas em face dos requeridos, conforme exaustivamente já analisado.

Assim, reconhecida a prática de ato de improbidade administrativa pelos requeridos, passo, nos termos do que dispõe o parágrafo único do artigo 12 da Lei n. 8.429/92, a apreciar as sanções que devem ser-lhe impostas.

Assim sendo, a ação dolosa dos requeridos de afronta aos princípios constitucionais que regem a atuação da administração pública e contratados, revela-se grave, pois causou sérios prejuízos à sociedade, mais especificamente àqueles atendidos pela rede pública de ensino municipal e, ainda, à empresa preterida em certame para favorecer a empresa requerida, bem como outras empresas que não venceram certame, em razão daquela que foi condenada e estava proibida de contratar, mas sagrou-se vencedora.

Diante de tais considerações, mostra-se razoável aplicar cumulativamente as sanções previstas nos incisos I e III do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, diante da gravidade da conduta praticada pelos requeridos.

Desse modo, aplica-se aos requeridos as penas de perda de função pública, suspensão de direitos políticos por oito anos, multa civil no valor igual ao ilicitamente incorporado ao patrimônio; e, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios



**Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul**  
**Comarca de Cassilândia**  
**Gabinete - 1ª Vara**

ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

3 – Dispositivo:

Pelo exposto, julgo procedente, em parte, o pedido formulado na inicial para **condenar Elciomar Paulo de Menezes, Eder Paulo de Menez, Eder Paulo de Menez-ME, Jesus Barbosa Ferreira e Carlos Augusto da Silva**, já qualificados, **por ato de improbidade administrativa**, previsto no artigo 10, inciso I e XII, e artigo 11, inciso IX, ambos da Lei 8.429/92, via de consequência, aplico-lhes as sanções do art. 12, I e III, da referida Lei: a) à perda da função pública que exerce de Prefeito Municipal; b) suspensão dos direitos políticos por 08 (oito) anos; c) de forma solidária, o ressarcimento integral do dano, no valor de 333.868,03 (trezentos e trinta e três mil, oitocentos e sessenta e oito reais e três centavos); d) de forma solidária, o pagamento de multa civil igual ao valor do acréscimo patrimonial, ou seja, de R\$ 333.868,03 (trezentos e trinta e três mil, oitocentos e sessenta e oito reais e três centavos); d) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Condeno os réus no pagamento das custas processuais.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Se apresentada apelação por qualquer das partes, intime-se a parte contrária para apresentar contrarrazões, em 15 dias.

Se apresentada apelação adesiva junto com as contrarrazões, intime-se o apelante contrarrazoá-la, em 15 dias.

Após, encaminhem-se os autos ao Tribunal de Justiça para julgamento do(s) recurso(s).

Transitada em julgada, oficie-se ao Município de Cassilândia-MS e TRE e, oportunamente, archive-se.

Cassilândia-MS, 08 de agosto de 2016.

Flávia Simone Cavalcante

Juíza de Direito

*(assinado por certificação digital)*