



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
DISTRITO FEDERAL**

**Representação n.º 9/2017 – DA**

O **Ministério Público de Contas do Distrito Federal**, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar n.º 1/1994 – LOTCDF; e do artigo 54, inciso I, do Regimento Interno da Corte, vem oferecer a seguinte

**REPRESENTAÇÃO**

para que o **Tribunal de Contas do Distrito Federal** examine os argumentos e os fatos a seguir aduzidos:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

É por demais debatida e conhecida a conspícua missão atribuída pela Constituição Federal de 1988 aos Tribunais de Contas no Brasil. Certo, entretanto, que, na prática, ainda não se atingiu a plenitude do exercício das importantes competências outorgadas e tímidos os efeitos que delas se tem extraído, em grande parte, a reboque de vetustas e ultrapassadas dogmáticas incompatíveis com a plêiade de direitos fundamentais individuais e coletivos e com os valores democráticos republicanos que, esteando a novel ordem constitucional, exigem observância obrigatória e concretização.

Nesse sentido, lapidar e suficiente a lição do Min. Carlos Aires Brito<sup>1</sup> quando afirma que, nuclearmente feito nas pranchetas da Constituição, foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos os Tribunais de Contas, prescindindo das achegas da lei menor, de modo que – tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa funcionalmente – é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, assegura, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e consequente dever) cuidar de tudo que é de todos<sup>2</sup>.

De fato, segundo a Min. Carmen Lúcia<sup>3</sup>, na moderna teoria da Constituição, os princípios fundamentais desempenham papel preponderante de identificação do modelo de organização de Estado escolhida e de critério determinante para apuração da legitimidade do exercício das instituições estatais, na busca de atingimento dos seus objetivos maiores definidos como próprios do Direito positivado; de modo que a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a moralidade e a responsabilidade devem ser tidos como valores fundantes da República e, nesses termos, afiança a Presidente da Corte Suprema: ***República, seu nome é povo***.

Nessa linha, para Peter Härberle<sup>4</sup>, o povo constitui menos uma grandeza natural pressuposta, do que uma grandeza constituída culturalmente no âmbito de uma Constituição estatal e que está sempre a se renovar pluralisticamente em suas conexões culturais. Constitui-se, pois, segundo ele, de *titulares de direitos fundamentais*, portanto, de cidadãos, dos quais decorre, em última instância, todo poder (estatal); o que justifica o respeito e a proteção da dignidade humana como um *dever fundamental* do Estado constitucional, ou, de forma mais precisa: um dever jurídico-fundamental.

Assim sendo, constituindo-se o poder estatal um *atributo funcional* outorgado pelos cidadãos para a cura *legal, moral e eficiente*<sup>5</sup> do patrimônio social (bens, dinheiros e valores públicos), exsurge daí a obrigação de que todo aquele que, no contexto das complexas relações estatais, se dispuser a contrair esse ônus, terá, necessariamente, o *dever de prestar*

<sup>1</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Volume 8. 2º semestre de 2014. Rio de Janeiro: TCE-RJ, p. 18 e 20

<sup>2</sup> Idêntico entendimento expresso no MS n.º 34.340/DF – Primeira Turma. Rel. Min. Luiz Fux, 26/05/2015.

<sup>3</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e ‘res pública’ no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2, p. 248.

<sup>4</sup> HÄRBELE, Peter. **A dignidade humana com fundamento da comunidade estatal**. In Dimensões da Dignidade: Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Traduzido por Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo. 2ª ed. Livraria do Advogado: 2009. p. 45 – 103.

<sup>5</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

*contas* de suas atividades ao titular da outorga originária – povo – a quem, pela via oposta, mas não antagônica, foi conferido o *direito subjetivo fundamental de receber e conhecer* à minúcia – *princípio*<sup>6</sup> *da prestação de contas* – as condutas do outorgado (agente público), que responderá pelos desvios e abusos da outorga; razão pela qual, nesse sentido, a Carta Cidadã concebeu instituições funcionalmente incumbidas de avaliar e autenticar esse processo de legitimação, exigir correções e reparações (restituições, ressarcimentos e compensações), bem como aplicar as sanções legais apropriadas, no âmbito de sua competência: são os denominados **Tribunais de Contas**.

Esclarecidos esses pontos, **ab initio**, peço vênica, para, de maneira empírica, referir-me especialmente às competências descritas no artigo 71, II e VIII, da Constituição Federal<sup>7</sup> para destacar a atuação das Cortes de Contas no importante desiderato de – na exata dicção da Carta Republicana – julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, porquanto aqui, não há dúvida de que o faz no exercício de verdadeira **função judicante**<sup>8</sup>; especialmente sob o manto do instituto jurídico da *responsabilidade civil*, para, na condução do **due process of law**, apurar fatos e imputar danos aos responsáveis identificados<sup>9</sup>, assim **julgando-os**.

Deve fazê-lo, entretanto, com inspiração constitucional, ao esteio das diretrizes e standards da Codificação Reale<sup>10</sup>, cujo norte axiológico, percebendo a insuficiência da técnica normativa tradicional para solucionar, com eficiência, os complexos problemas jurídicos do mundo contemporâneo, afastou-se da obsessiva proteção patrimonial do Código Civil de 1916<sup>11</sup>,

<sup>6</sup> Na distinção entre *regras* e *princípios* é que princípios são normas que ordenam que *algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes*, de modo que encerram verdadeiros *mandamentos de otimização* a serem satisfeitos em graus variados. (ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 5ª ed., traduzida por Virgílio Afonso da Silva. Malheiros. São Paulo: 2008. p. 90).

<sup>7</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

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

[...]

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

<sup>8</sup> AI n.º 802.442/RS. Rel. Min. Luiz Fux, 01/03/2013.

<sup>9</sup> Não há diferença ontológica entre *prejuízos* e *danos*, utilizados repetidas vezes na Constituição e na legislação complementar e ordinária como sinônimos e para evitar redundâncias semânticas.

<sup>10</sup> Miguel Reale foi supervisor da comissão elaboradora do Código Civil brasileiro de 2002. Nascido em São Bento do Sapucaí, 6 de novembro de 1910 — São Paulo, 14 de abril de 2006: jurista, filósofo, professor universitário e poeta brasileiro, autor da teoria tridimensional do direito, em que o autor buscou integrar três concepções de direito: a sociológica (associada aos fatos e à eficácia do direito), a axiológica (associada aos valores e aos fundamentos do direito) e a normativa (associada às normas e à vigência do direito). Assim, segundo essa teoria, o direito seria composto da conjugação harmônica entre as três dimensões — a fática, a axiológica e a normativa —, numa dialética de implicação e polaridade, em um processo histórico-cultural. Em linhas gerais, todo fato (acontecimento, ação) possui um valor (aspecto axiológico) e para tal uma determinada norma jurídica.

<sup>11</sup> Tanto a propriedade privada, quanto a liberdade contratual, naquela época, chegaram a merecer tutela absoluta, sem relativização, cuja perspectiva patrimonialista e individualista postavam-se em rota de colisão com os ideais constitucionais da Carta Cidadã. Segundo Judith Martins Costa, **in A Boa-Fé no Direito Privado** (São Paulo:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

para, nesse sentido, dar especial proteção e foco à *pessoa humana*<sup>12</sup>, promovendo, dessa forma, a desejável e necessária comunicação entre o Código Civil, as *diretrizes constitucionais* e os valores que permeiam os demais ramos do sistema jurídico brasileiro<sup>13</sup> – inclusive, naquilo que de perto nos importa, seus reflexos para o direito público – com foco em três paradigmas fundamentais: a *socialidade*<sup>14</sup>, a *eticidade*<sup>15</sup> e a *concretude*<sup>16</sup> (ou operacionalidade).

O Código Civil de 2002, em perfeita harmonia com o norte jusfilosófico do qual erigiu sua estrutura, debruça-se sobre uma nova abordagem axiológica da responsabilidade civil, atribuindo-lhe contornos interpretativos focados nos princípios constitucionais de solidariedade social e da dignidade da pessoa humana, como atributos valorativos e critérios

---

Editora Revista dos Tribunais, 1999), o Código afinal vigorante em 1916 aliou a tradição sistemática moderna recebida intelectualmente pelos seus autores ao espírito centralizador de centenária tradição lusitana. Traduz, no seu conteúdo – liberal no que diz respeito às manifestações de autonomia individuais, conservador no que concerne à questão social e às relações de família –, a antinomia verificada no tecido social entre a burguesia mercantil em ascensão e o estamento burocrático urbano, de um lado, e, por outro, o atraso o mais absolutamente rudimentar no campo, onde as relações de produção beiravam o modelo feudal.

<sup>12</sup> A expressão *pessoa humana* não é supérflua ou redundante, vez que evidencia o ser não individual, mas no contexto da humanidade.

<sup>13</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil. Parte Geral e LINDB**. 15ª ed. JusPODIVM: Salvador, 2003. p. 50.

<sup>14</sup> A socialidade traduz a intenção de romper com vetustos conceitos individualistas, patrimoniais e egoísticos que permearam o positivismo jurídico do século XIX e início do século XX, para inserir a compreensão de que o ser humano possui direitos intangíveis, antecede o Estado e o ordenamento jurídico estabelecido deve atender os seus anseios na busca do bem comum.

Assim, o bem comum, nas relações civis, traduz a solidariedade mediante a cooperação dos indivíduos para a satisfação dos interesses diversos e recíprocos, sem comprometimento dos direitos da personalidade e da dignidade de cada parte.

A socialidade, ou função (fim) social, consiste exatamente na manutenção de uma relação de cooperação entre os partícipes de cada relação jurídica, bem como entre eles e a sociedade, com o propósito de que seja possível ao seu término, a consecução do bem (fim) comum da relação jurídica.

<sup>15</sup> A eticidade – sendo ética a ciência do fim para o qual a conduta dos homens deve ser orientada – exprime a compreensão de que, no Direito, o ideal para o qual uma sociedade orientará seus fins e ações será, justamente, na afirmação de livre e racional do valor justiça. O Código Civil de 2002 concretiza essa diretriz por meio das denominadas cláusulas gerais (boa-fé, *venire contra factum proprium*, equidade, abuso do direito etc), para transformar o ordenamento privado em um sistema aberto e poroso, capaz de captar o universo axiológico que lhe fornece substrato.

As cláusulas gerais permitem a aplicação da Teoria Tridimensional do Direito construída por Miguel Reale, uma vez que haverá uma dialética entre a norma, o fato e os valores. A norma será o ato valorado pelo magistrado em consonância aos princípios constitucionais. O magistrado exercerá a vital tarefa de, periodicamente, construir e reconstruir a norma, segundo o valor justiça. (FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. **op. cit.** p. 56-59).

<sup>16</sup> A operatividade, voltando os olhos à pessoa humana, indica que as desigualdades materiais e o contexto real da pessoa serão decisivos para que a sentença consiga “dar a cada um o que é seu”. Nesse sentido, o direito não existe para ficar altura das abstrações, mas para ser executado, com praticidade, efetivamente concretizado. Como adverte Bobbio, o século XX foi a “era dos direitos”, e o século XXI pretende-se como a “era da efetividade dos direitos”, pois eles existem para ser exercitados [...] Em outros termos, o magistrado será um homem do seu tempo e meio. Caberá a ele a valoração do fato, mediante ponderação das características dos seus artistas e a natureza da atividade econômica desempenhada. (FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. **op. cit.** p. 60).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

essenciais à sua própria existência, para, invertendo a lógica patrimonialista de outrora, passar a tê-los como fontes vinculantes. Na lição de Giselda Hironaka<sup>17</sup>:

Trata-se de interessantíssimo avanço já conhecido de outras legislações estrangeiras, e que atende rigorosamente a este paradigma da pós-modernidade que aponta o foco de atenção, do direito e da lei, para a pessoa da vítima e para a imprescindibilidade de refazimento de sua circunstância jurídico-patrimonial afetada pelo dano sofrido, mas, especialmente, pelo **refazimento de sua condição de titular do direito à dignidade constitucionalmente plasmada enquanto valor máximo da pessoa humana, pela imposição do dever indenizatório ao causador do dano.** (Destaquei).

As consequências dessa opção trazem imediatamente para o centro da discussão desses institutos, dentre outros, o princípio da **dignidade da pessoa humana** e o princípio da **reparação integral**, impondo, nesse contexto, um necessário dirigismo à fonte primária do Direito nacional, a Constituição da República, de onde retiram fundamento axiológico e teleológico.

A *dignidade da pessoa humana*<sup>18</sup>, em apertada síntese, tem dimensão dúplice. É, num primeiro plano, expressão da autonomia da pessoa humana (decisões essenciais a respeito dos projetos existenciais e de sua felicidade), mas, quando, por algum motivo, faltar ou falhar tal autonomia, deve exprimir, imediatamente, a necessidade de sua proteção (assistência) por parte da comunidade e do Estado<sup>19</sup>, não apenas na acepção de suas competências legislativas e jurisdicionais, mas, principalmente, da efetividade das suas funções operacionais que, de muito perto, afetam a vida dos cidadãos em comunidade.

O *princípio da reparação integral*, de outro lado, distingue a *função reparatoria*<sup>20</sup> da responsabilidade civil e indica a imperativa aspiração jurídica de **promover a completa recomposição dos danos ocasionados** pelo evento lesivo, seja ele material ou imaterial. Sua compreensão adequada permitirá romper a fronteira dos paradigmas que obstruem o pleno exercício das competências dos Tribunais de Contas nessa seara.

<sup>17</sup> HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. **Responsabilidade civil e contemporaneidade: Retrato e moldura**. Novos Estudos Jurídicos - Volume 8, n.º 3. p. 579 – 595, set./dez. 2003.

<sup>18</sup> A dignidade não pode ser aferida por padrões individuais, pois não basta que o indivíduo seja livre, mas que pertença, por essência, à humanidade. Uma humanidade na qual os indivíduos jamais deixam de ser um fim, sob pena de conversão em meios para os fins alheios. Essa visão auxilia o intérprete em uma percepção menos abstrata e mais efetiva do princípio, uma vez que, enquanto o valor liberdade se conecta imediatamente com as nossas expectativas individuais, a dignidade nos remete a tudo aquilo que concerne ao gênero humano. (ROSENVALD, Nelson. Dignidade e boa-fé no Código Civil. (ROSENVALD, Nelson. Dignidade Humana e Boa-fé no Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 221).

<sup>19</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson et al. **Curso de Direito Civil. Responsabilidade Civil**. 3ª ed. JusPODIVM: Salvador, 2016. p. 39.

<sup>20</sup> Reestabelecimento do equilíbrio econômico-jurídico desfeito pelo fato danoso. Segundo Cristiano Chaves et al, a responsabilidade civil absorve quatro funções fundamentais: a) a função de reagir ao ilícito danoso, com a finalidade de reparar o sujeito atingido pela lesão; b) a função de reprimir o lesado ao **status quo ante**, ou seja, estado ao qual o lesado se encontrava antes de suportar a ofensa; c) a função de reafirmar o poder sancionatório (ou punitivo) do Estado; d) a função de desestímulo para qualquer pessoa que pretenda desenvolver atividade capaz de causar efeitos prejudiciais a terceiros.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Assim, como observa Sergio Cavalieri Filho<sup>21</sup>, embora seja um ideal utópico, nesse terreno, o principal objetivo de qualquer sistema jurídico é alcançar **a mais completa reparação dos danos** sofridos pela vítima. Assevera, ademais, que a Constituição Federal, ao estabelecer a *dignidade da pessoa humana* como princípio fundamental da República (art. 1º, III), implicitamente determinou a cabal reparação de **todos os danos** causados injustamente à pessoa humana.

O Ministro Sanseverino<sup>22</sup>, examinando com acuidade a extensão do princípio, registra:

[...]

De todo modo, o atual estágio do direito brasileiro já permite um debate mais amplo acerca das diferentes modalidades de prejuízos extrapatrimoniais de molde a se alcançar um ressarcimento mais completo pra a vítima, valorando-se concretamente os danos efetivamente sofridos em toda a sua extensão, o que constitui o grande mote do princípio da reparação integral.

[...]

Abre-se espaço, assim, para a indenizabilidade de novos danos extrapatrimoniais não contemplados expressamente no texto legal [...]

No Brasil, a consagração pela CF/88, em seu art. 5º, V, da ampla reparabilidade dos danos morais, as cláusulas abertas de responsabilidade civil subjetiva e objetiva dos arts. 186 a 927 do CC/2002, e a abertura feita pelos enunciados dos arts. 948 (homicídio) e 949 (lesões corporais) também do CC/2002 fazem com que tenhamos um amplo espaço para uma integral indenizabilidade dos danos pessoais ou corporais.

[...]

Com isso, nosso ordenamento jurídico, na esteira do direito comparado, está inequivocamente preparado para encarar, sob uma nova perspectiva, essa faceta relevantíssima da responsabilidade civil, superando-se a preocupação patrimonialista até preponderante e conferindo-lhe valoração efetiva aos princípios da dignidade da pessoa humana e da integridade físico-psíquica do ser humano.

A concretização do princípio da reparação integral em relação aos prejuízos patrimoniais e extrapatrimoniais relativos ao dano-morte será a tônica dos dois próximos capítulos. (Destaquei).

Concretizando essa linha axiológica, o art. 944, **caput**<sup>23</sup>, do Código Civil foi preciso e, sem cogitar de elementos subjetivos – dolo e grau de culpa – relacionou a dimensão dos danos à necessária e integral reparação<sup>24</sup>.

Quanto a isso, o Enunciado n.º 456 do Conselho de Justiça Federal<sup>25</sup>, quanto à expressão *dano*, núcleo do art. 944, aduz que *abrange não só os danos individuais, materiais ou*

<sup>21</sup> FILHO, Sérgio Cavalieri. **O Princípio da Reparação Integral (restitutio in integrum) e o Seguro de Responsabilidade Civil Facultativo**. p. 1.

<sup>22</sup> SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira. **Princípio da Reparação Integral: Indenização no Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 188-190.

<sup>23</sup> Art. 944. A indenização mede-se pela extensão dos danos.

<sup>24</sup> São, **exempli gratia**, exceções ao princípio da reparação integral: art. 948 e art. 944, parágrafo único, do CC.

<sup>25</sup> V Jornada de Direito Civil.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

*imateriais, mas também os danos sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos a serem reclamados pelos legitimados para propor ações coletivas*<sup>26</sup>.

### Dano como elemento essencial à caracterização da responsabilidade civil

O **dano** é elemento essencial e indispensável à caracterização da responsabilidade civil. Seja em relação à obrigação originada de ato lícito, nos casos previstos em lei; de ato ilícito ou mesmo em face de inadimplemento contratual, o dano subjacente é o fato jurídico<sup>27</sup> desencadeador da responsabilidade civil.

Na descomplicada, mas pertinente lição retórica de Rui Stoco<sup>28</sup> ***o prejuízo causado pelo agente é o “dano”***. No mesmo sentido Henri de Page<sup>29</sup> define dano como *um prejuízo resultante de uma lesão a um direito*. Ludwig Enneccerus, citado por Carlos Roberto Gonçalves, aduz que dano é toda desvantagem que experimentamos em nossos bens jurídicos (patrimônio, corpo, vida, saúde, honra, crédito, bem-estar, capacidade de aquisição etc).

Ocorre que, para além dessa noção intuitiva e limitada, o Código Civil de 2002 esteado nos princípios e cláusulas gerais a que já me referi anteriormente, evitou estabelecer uma definição de dano, preferindo – em consonância com as diretrizes da Constituição Federal – aduzir em seu art. 186 que *aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito*; para fixar, assim, sentença a partir da qual, o significado de dano foi apenas sinalizado por um conceito vago, segundo Chaves<sup>30</sup>, *de confins imprecisos, que será preenchido pela doutrina e jurisprudência e construído conforme a juridicidade dos interesses postos em conflito na concretude de cada litígio*.

Na exploração do conceito de dano, a professora Déborah Regina da Costa<sup>31</sup> é enfática:

Por conseguinte, seria indiferente chamar-se o dano de moral, imaterial, não patrimonial ou extrapatrimonial. **O dano é um só. Os seus efeitos serão sentidos (inclusive objetivamente) no conjunto de bens imateriais (direitos) da pessoa, seja ela natural ou jurídica**. Isso porque o ordenamento jurídico lhes outorga a mais ampla proteção para a consecução de suas finalidades.

<sup>26</sup> No campo das relações jurídicas de direito público, fácil perceber que, ainda que ressarcido o dano material imediato (emergente), os efeitos decorrentes da prática de atos ilícitos são multifacetários e, sem dúvidas, tem potencial para atingir um vasto universo de vítimas para além do patrimônio material.

<sup>27</sup> Todo fato jurídico em que, na composição de seu suporte fático, entram apenas fatos da natureza, independentes de ato humano como dado essencial, recebe esta denominação. Pode acontecer que o evento suporte fático do dano esteja ligado a um ato humano, intencional ou não, lícito ou ilícito. Todavia, isso não altera a natureza do fato jurídico dano, que continua sendo evento da natureza, mesmo quando provocado por ato humano. (FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson **et al.** **Op cit.** p. 238).

<sup>28</sup> STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**. 6ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2004. p. 129.

<sup>29</sup> Trité Elementaire de Droit Civil Belge. 10 ed. Bruxelas: Émile Bruylant, 1950. v.2, n.º 498.

<sup>30</sup> Op. cit. p. 239.

<sup>31</sup> DA COSTA, Déborah Regina Lambach. Dano à Imagem da Pessoa Jurídica de Direito Público. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 106 – 107.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

De modo que nada impede que a lesão a um direito da personalidade repercuta na imagem, na honra, na credibilidade e ainda cause um dano psicológico na vítima (pessoa física). Como se o feixe de luz atravessasse o prisma, com variadas matizes de cores. (Destaquei).

Inconteste, portanto, que, no âmbito da responsabilidade civil e sua aplicação prática no Direito, a existência desse elemento (dano) é condição indispensável e sua extensão e **quantum** dará a dimensão da indenização<sup>32</sup>.

A compreensão adequada acerca da natureza jurídica do dano, nesses termos, faz expurgar as concepções baseadas na vetusta e dissuasiva *teoria da diferença*<sup>33</sup>, cuja fórmula matemática pretendia calcular o dano a partir da trivial subtração entre o valor do patrimônio do ofendido antes da lesão e após o evento danoso, sendo essa diferença o montante ressarcível, o que deslocava a discussão para o campo das meras consequências econômicas da ofensa, simplesmente escanteando a situação do ofendido (pessoa) em relação ao bem jurídico e a possibilidade de ele servir para a satisfação de uma necessidade, no enorme feixe de interesses que se vinculam àquele bem<sup>34</sup>, em desprestígio do princípio da reparação integral.

Tal entendimento permite, ainda, avançar para um conceito de **dano material** mais consentâneo com a axiologia inaugurada pelo Código Reale, abrindo o leque de reconhecimento de novas modalidades de dano. Assim, Chaves, seguindo a lógica da definição geral, registra que *será patrimonial (material) o dano que consiste na violação de interesses, ou seja, o dano concreto pela frustração das utilidades efetivas do bem*.

Sem pretensão de aprofundar os conceitos nesta Peça, ressalto que os danos **patrimoniais** poderão ser **emergentes**<sup>35</sup>, **lucros cessantes**<sup>36</sup> e decorrentes da **perda de uma chance**<sup>37</sup>, todos cumulativamente indenizáveis.

Nesse sentido, de maneira pragmática, simples verificar que os denominados danos materiais emergentes<sup>38</sup> são, invariavelmente, aqueles sobre os quais os Tribunais de Contas, anos a fio, têm se debruçado no exercício de suas competências legais, com o objetivo de promover o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário. Talvez assim ocorra pela intuitiva percepção da perda econômica que encerram, aliada à habitual profusão dos meios de prova para eles disponíveis.

<sup>32</sup> STOCO, Rui. **Op. cit.** p. 1180.

<sup>33</sup> Ressalto que, sobre a aludida teoria, Sanseverino lhe atribui serventia apenas nas hipóteses de reparação **in natura**, quando o devedor repondo o mesmo bem ao patrimônio da vítima, faz retornar ao **status quo ante**. Nessa toada, ressalta a sua total insuficiência para explicar a indenização dos demais prejuízos, não apenas os danos morais, mas também os lucros cessantes e os danos coletivos.

<sup>34</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson **et al.** **Op cit.** p. 254.

<sup>35</sup> Correspondem ao **montante indispensável para eliminar as perdas econômicas** efetivamente decorrentes da lesão, para reequilibrar o patrimônio da vítima.

<sup>36</sup> Representa os ganhos que, seguindo a fluidez natural dos fatos, provavelmente aportariam ao patrimônio da vítima se o dano supérstite não houvesse interrompido essa ordem.

<sup>37</sup> Encerra a oportunidade frustrada de obter futura vantagem ou de evitar um prejuízo em razão da prática de um dano injusto. Esse modelo jurídico não apenas se prende a uma inusitada qualificação de um dano, mas também a uma elastização dos limites de aplicação das teorias da causalidade.

<sup>38</sup> Denominados *danos positivos*.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

Sem perscrutar, aqui, da efetividade dessa opção histórica, registro o entendimento de que, ao esteio da função indenitária do princípio da reparação integral, é necessário reconhecer às Cortes de Contas – respeitadas as peculiaridades do caso concreto – a competência para se imiscuírem, inclusive, em sede de lucros cessantes e, em hipótese específicas, de danos causados pela perda de uma chance.

Não há razões para ser diferente, porquanto os motivos que delongam essa iniciativa decorrem da fragmentária compreensão de instituto de direito material – diga-se, o próprio dano – sem qualquer embaraço à jurisdição ou à competência, posto que a Constituição Federal, em seu art. 71, II<sup>39</sup> é cristalina e enfática ao atribuir ao Tribunal de Contas a função de julgar as contas<sup>40</sup> daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, **em toda sua complexidade e sem restrições de qualquer ordem**.

Sem demérito dos significativos avanços no reconhecimento do alcance da jurisdição do Tribunal de Contas, **exempli gratia** dos temas abordados na Súmula 347–STF<sup>41</sup>, MS 33.340<sup>42</sup>, MS 33.092<sup>43</sup>, MS 24.510<sup>44</sup>; em sede de reparação de danos, os critérios adotados

<sup>39</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

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

[...]

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

<sup>40</sup> Com a Constituição de 1988 e legislação infraconstitucional superveniente, os exames afetos ao julgamento das contas ampliou-se ainda mais, englobando os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão, assim entendidos os de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. 36. A partir de então, ousou dizer, ao exercer sua atribuição constitucional de julgar da **regularidade do que historicamente se convencionou chamar de contas, o Tribunal de Contas julga, em verdade, a gestão do administrador público, ou dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Para** tanto, leva em consideração não apenas a exatidão dos demonstrativos e documentos que formam os processos de Tomada ou Prestação de Contas, mas, principalmente, os resultados da fiscalização que lhe compete, quais sejam, auditorias e inspeções de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão. (Destaquei) (Excerto do Voto da Conselheira Marli Vinhandeli – Processo n.º 2.212/1988/TCDF).

Sem dúvidas, o que julga o Tribunal de Contas são condutas com reflexos na gestão. Assim, o exame desse elemento, no contexto da ciência jurídica, deve nortear a jurisdição. De modo que, havendo conduta ilícita e dano, haverá jurisdição concretizada a partir da responsabilidade civil.

<sup>41</sup> O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

<sup>42</sup> O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos. Vide Parecer n.º 489/2015 – DA (Processo n.º 1.332/2002).

<sup>43</sup> Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. Dano ao patrimônio da Petrobras. Medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis. Poder geral de cautela reconhecido ao TCU como decorrência de suas atribuições constitucionais.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

### TERCEIRA PROCURADORIA

pelas Cortes de Contas, em geral, permanecem atrelados ao século passado, dependentes de conceitos jurídico-contábeis que, com todo respeito, não se coadunam com a realidade constitucional vigente<sup>45</sup>, tampouco com as normas infraconstitucionais que intencionam concretizá-la.

Mas o *princípio da reparação integral*, como se viu, não circunscreve a reparação à esfera patrimonial da pessoa humana. Vai além para abranger os ***danos de natureza imaterial***, o que se convencionou denominar simplesmente ***danos morais***<sup>46</sup>.

Não há no ordenamento jurídico brasileiro um conceito legal para dano moral<sup>47</sup>, mas a Constituição Federal expressamente o previu e consagrou nos termos do art. 5º, V e X:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

[...]

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

---

<sup>44</sup> [...] a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público. Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. (...) É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria CR.

<sup>45</sup> E, porque não dizer, com a realidade “das contas”, pois a Conselheira Marli Vinhandeli, há quase 20 anos, já alertava que, com a Constituição de 1988 e legislação infraconstitucional superveniente, os exames afetos ao julgamento das contas ampliou-se ainda mais, englobando os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão, assim entendidos os de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. A partir de então, ousou dizer, ao exercer sua atribuição constitucional de julgar da regularidade do que historicamente se convencionou chamar de contas, o Tribunal de Contas julga, em verdade, a gestão do administrador público, ou dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Para tanto, leva em consideração não apenas a exatidão dos demonstrativos e documentos que formam os processos de Tomada ou Prestação de Contas, mas, principalmente, os resultados da fiscalização que lhe compete, quais sejam, auditorias e inspeções de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão.”

<sup>46</sup> A expressão *dano moral* deriva do Direito francês. No Brasil, a expressão *danos extrapatrimoniais* significa a mesma coisa que danos morais, porquanto a CF/1988 (art. 5º, V e X) e o CC/2002 (art. 186) empregam a expressão *danos morais* para se referir a todas as espécies de danos não patrimoniais.

<sup>47</sup> Embora se tenha pretendido fazer por meio do Projeto de Lei n.º 7.124/2002 (substitutivo ao PL n.º 150/1999), que assim pretendia definir: *Art.1º Constitui dano moral a ação ou omissão que ofenda o patrimônio moral da pessoa física ou jurídica, e dos entes políticos, ainda que não atinja o seu conceito na coletividade.* (Arquivado, conforme Memorando n.º 178/10 – COPER/Câmara dos Deputados).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Asseverando que o dano moral **não está ligado** aos sentimentos de dor, mágoa ou sofrimento da vítima<sup>48</sup>, Chaves **et al**<sup>49</sup> vai ao cerne da questão registrando que, na identificação do dano imaterial (moral, extrapatrimonial), em nenhum instante se faz necessário apropriar-se de seus contingentes sintomas sobre a subjetividade do ofendido<sup>50</sup>, nem para a constatação de sua existência, tampouco para estabelecimento de sua dimensão e extensão.

A violação à dignidade da pessoa humana e aos direitos da personalidade<sup>51</sup> traça, sem dúvidas, um caminho relativamente seguro na definição do dano moral, porquanto pode-se afirmar que toda afetação à dignidade da pessoa humana – quer sob o ponto de vista de sua dimensão autonômica, quer sob a ótica protetiva da comunidade e do Estado<sup>52</sup> – pode ensejar uma reparação.

Ademais, sendo indiscutível a estreita relação de dependência mútua entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, porquanto estes – pressupostos elementares de uma vida humana livre e digna, tanto para o indivíduo quanto para a comunidade<sup>53</sup> – existem para operar, promover, proteger e concretizar aquela; também atuam como norte definidor.

<sup>48</sup> O pesar e a consternação daqueles que sofre um dano extrapatrimonial são sensações subjetivas, sentimentos e vivências eminentemente pessoais e intransferíveis [...]. A subjetividade humana é uma dimensão etérea e impalpável. [...]

O equívoco na aproximação entre o dano moral e a dor ou outras sensações desagradáveis pode ser explicado de uma forma ainda mais veemente. Trata-se de uma confusão entre o sintoma e a causa. Vale dizer, decepção, desgosto, desprazer, dissabor...Cada um destes sentimentos não passa de uma eventual consequência do dano moral. [...]

Esta mixórdia é herança dos tempos em que o dano moral só poderia ser deferido com consequência de um dano patrimonial, ou melhor, como o seu reflexo insuscetível de tradução, lesão a um bem material e tangível. Ora, se o próprio dano patrimonial – como já estudado – era aferido com escopo na teoria da diferença, ou seja, no abatimento entre o patrimônio da vítima anterior ao dano e aquele sobreveio após a lesão, nada mais natural do que mensurar o dano moral como a ‘diferença’ entre os sentimentos manifestados pelo ofendido antes e depois do dano injusto. (FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson **et al.** **Op cit.** p. 298).

<sup>49</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson **et al.** **Op cit.** p. 298.

<sup>50</sup> Nesse sentido, o Enunciado n.º 444 do Conselho de Justiça Federal, V Jornada de Direito Civil: *O dano moral indenizável não pressupõe necessariamente a verificação de sentimentos humanos desagradáveis como dor ou sofrimento.*

<sup>51</sup> Titularizar a personalidade jurídica significa, em concreto, ter uma tutela jurídica especial, consistente em reclamar direitos fundamentais, imprescindíveis ao exercício de um vida digna. (FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil. Parte Geral e LINDB.** 15ª ed. JusPODIVM: Salvador, 2003. p. 179).

<sup>52</sup> [...] a dignidade possui uma dimensão dúplice, que se manifesta enquanto simultaneamente expressão da autonomia da pessoa humana (vinculada à ideia de autodeterminação no que diz com as decisões essenciais a respeito da própria existência), bem como da necessidade de sua proteção (assistência) por parte da comunidade e do Estado, especialmente quando fragilizada ou até mesmo – e principalmente – quando ausente a capacidade de autodeterminação. (SARLET, Ingo Wolfgang. **As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível.** In *Dimensões da Dignidade: Ensaio de Filosofia do Direito e Direito Constitucional.* 2ª ed. Livraria do Advogado: 2009. p. 30).

<sup>53</sup> CAMARGO, Marcelo Novelino. **Conteúdo Jurídico da Dignidade da Pessoa Humana.** In *Leituras Complementares de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais.* JusPODIVM: Salvador, 2006. p. 47-48.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

Nessa linha, referenciando Schreiber, atentos ao conceito geral de dano<sup>54</sup> e guiados pelas diretrizes do Código Reale, Chaves e Rosenvald<sup>55</sup> definem **dano moral** simplesmente como um *interesse existencial concretamente merecedor de tutela*, cujo juízo de merecimento – dado que o ser humano deve ser considerado em situação básica de relação com os demais, no âmbito da pluralidade – somente pode derivar da análise concreta e dinâmica dos interesses contrapostos em conflito e que não resulte em aceitações gerais pretensamente válidas para todos os casos, num exercício de ponderação que deve efetivamente perquirir acerca da concreta ofensa a um direito da personalidade ou a um direito fundamental do ofendido, o que, em tese, poderá ensejar a compensação por danos morais. Nesse sentido, **exempli gratia**, o Enunciado n.º 279 do Conselho de Justiça Federal estabelece:

A proteção à imagem deve ser ponderada com outros interesses constitucionalmente tutelados, especialmente em face do direito de amplo acesso à informação e da liberdade de imprensa. Em caso de colisão, levar-se-á em conta a notoriedade do retratado e dos fatos abordados, bem como a veracidade destes e, ainda, as características de sua utilização (comercial, informativa, biográfica), privilegiando-se medidas que não restrinjam a divulgação de informações.

### Da reparação por dano imaterial às pessoas jurídicas

Mas, a despeito da aparente irremediável condição humana<sup>56</sup> que habilita a reparação moral, as pessoas jurídicas também poderiam titularizar danos imateriais (morais)?

A resposta a esse questionamento é positiva. O atual estágio do desenvolvimento constitucional brasileiro não deixa dúvidas de que as pessoas jurídicas podem sofrer danos imateriais; porquanto inclusive sumulado esse entendimento pelo próprio Superior Tribunal de Justiça, nos termos do Verbete n.º 227, que assenta indubitavelmente: **A pessoa jurídica pode sofrer dano moral.**

Apesar de serem inúmeros os julgados que reconhecem a compensação por danos morais às pessoas jurídicas<sup>57</sup>, a doutrina e a jurisprudência ainda divergem acerca dos

<sup>54</sup> Conforme abordamos anteriormente.

<sup>55</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson **et al.** Op cit. p. 293.

<sup>56</sup> A dignidade é um atributo ínsito à pessoa human.

<sup>57</sup> **Exempli gratia:**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. FORNECIMENTO DE ÁGUA. INADIMPLÊNCIA. SUSPENSÃO SEM PRÉVIO AVISO. IMPOSSIBILIDADE. DANOS MORAIS. PESSOA JURÍDICA. POSSIBILIDADE. SÚMULA 227/STJ. ANÁLISE DE MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. 1. Não se conhece da violação ao art. 535 do CPC, pois as alegações que fundamentaram a pretensa ofensa são genéricas, sem discriminação dos pontos efetivamente omissos, contraditórios ou obscuros. Incide, no caso, a Súmula 284/STF, por analogia. 2. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de ser devido o corte no fornecimento de água, após prévio aviso, ante a inadimplência de conta atual do usuário. Entretanto, na espécie, não houve o prévio aviso, segundo consignado no acórdão recorrido, motivo pelo qual o corte se deu de forma ilegal. Registre-se que para averiguar a existência de prévia comunicação feita pela concessionária, há necessidade de revolvimento de matéria probatória, o que é vedado nesta seara recursal, ante o óbice da Súmula 7/STJ. 3. Segundo entendimento desta Corte, a pessoa jurídica pode sofrer dano moral, nos termos da Súmula 227/STJ, desde que haja ofensa à sua honra objetiva. In casu, o Tribunal de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

fundamentos jurídicos que sustentam o entendimento sumulado, o que, ao passo em que estimula a profícua discussão doutrinária, provoca desvios de perspectivas e retrocessos na avaliação do tema pelo Poder Judiciário; o que, sem dúvidas, fragiliza e prejudica a evolução do desenvolvimento conceitual do tema e a concretização de direitos colocados a bom recato pela Carta Política.

Como se vê, a questão passa, necessariamente, pela investigação acerca da natureza das pessoas jurídicas e de serem elas titulares de direitos da personalidade, portanto, de direitos fundamentais a elas inerentes e, conseqüentemente, de *dignidade*.

Sem pretender sucumbir à retórica, embora o entendimento sumulado do STJ tenha deixado bastante claro que as pessoas jurídicas, de fato, podem sofrer danos morais, adianto que, no entendimento deste Membro do **Parquet** especializado, tal reconhecimento sumular, **data maxima venia** dos entendimentos contrários, não implica reconhecer às pessoas jurídicas atributos inerentes à pessoa humana.

De outro lado, tal conclusão não abala a inteligência do Verbete n.º 227, que encontra esteio na ordem constitucional vigente, especialmente no art. 5º, X, da Constituição Republicana e no art. 52 do Código Civil; tampouco deve restringir sua aplicação ao esteio de premissas que, ao meu ver, são equivocadas.

Nesse sentido, o magistério de Cristiano Chaves<sup>58</sup> é impecável ao afirmar categoricamente que **pessoa jurídica não possui dignidade**. Faço questão de reproduzir a importante lição:

**A dignidade é um atributo inerente à condição humana.** Imbrica-se no atributo intrínseco de nossa racionalidade e conseqüentemente autonomia para a edificação de

---

origem concluiu, com base nas provas dos autos, que houve ofensa à honra objetiva da recorrida, uma vez que a credibilidade da empresa ficou "arranhada" diante de seus parceiros comerciais. Assim, para alterar tal entendimento, necessário o revolvimento do suporte fático- probatório dos autos, providência essa vedada em razão do disposto na Súmula 7/STJ. 4. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no AREsp: 412822 RJ 2013/0349326-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 19/11/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/11/2013);

**DIREITO CIVIL. PESSOA JURÍDICA. TALONÁRIOS DE CHEQUES. EXTRAVIO. EMISSÃO INDEVIDA. DANOS MORAIS. REPARAÇÃO. SÚMULA 227/STJ.**

1 - A responsabilidade pelo extravio de talonários de cheques é do banco que deve indenizar a pessoa jurídica titular da conta (súmula 227/STJ), sendo desnecessário provar reflexo patrimonial em concreto. Precedentes da Terceira e da Quarta Turma.

2 - Recurso especial conhecido e, com aplicação do direito à espécie, parcialmente provido, para restabelecer a condenação por danos morais, porém, em valor limitado a R\$ 20.000,00.

3 - Preliminar do art. 535 do CPC prejudicada. (STJ - REsp 537713/PB, Relator: Ministro FERNANDO GONÇALVES DJ 05/09/2005 p. 414, RSTJ vol. 200 p. 393; Decisão: 16/08/2005); e

**INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. PESSOA JURÍDICA. POSSIBILIDADE. VERBETE N.º 227, SÚMULA/STJ.** "A pessoa jurídica pode sofrer dano moral" (verbete 227, Súmula/STJ).

Na concepção moderna da reparação do dano moral prevalece a orientação de que a responsabilização do agente se opera por força do simples fato da violação, de modo a tornar-se desnecessária a prova do prejuízo em concreto. Recurso especial conhecido e provido. (REsp 331517, Relator: Ministro CESAR ASFOR ROCHA, DJ 25/03/2002 p. 292; RSSTJ vol. 38 p. 109; Decisão: 27/11/2001).

<sup>58</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson **et al.** *Op cit.* p. 343.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

cada projeto existencial. **A pessoa natural é um valor que antecede ao ordenamento jurídico, quanto a pessoa jurídica é concebida pelo direito.** O sistema reconhece a personalidade como dado pré-normativo e concede a capacidade de direito, agora entendida como subjetividade, **mas a aquisição de direitos subjetivos não implica acessoriamente aquisição de dignidade.** Larenz é taxativo ao afirmar: ‘**A pessoa jurídica não é pessoa em sentido ético.** Só o homem enquanto ‘pessoa’ em sentido ético tem dignidade, pode suscitar face ao seu semelhante a pretensão ao respeito e reconhecimento de seus direitos e ter os correlativos deveres, assumir responsabilidades.

Em nosso sistema jurídico, **o legislador adotou a teoria da realidade técnica<sup>59</sup> (art. 45 CC)**, concedendo subjetividade às pessoas jurídicas. Todavia, esta técnica de personificação que reconhece individualidade própria a um grupo – dotando-o de capacidade de direito e de fato – **não se confunde com a atribuição dos chamados direitos da personalidade. É preciso distinguir a personalidade subjetiva da pessoa humana, da personalidade objetiva que tem a pessoa jurídica.** Enquanto a primeira tem como respaldo a dignidade, a outra tem como fundamento a capacidade de contrair direito e obrigações através de uma construção jurídica. Pessoa jurídica ostenta capacidade, é sujeito de situações jurídicas patrimoniais e centro de imputação de direito e deveres, mas **não possui personalidade (subjetiva) e nem titulariza situações existenciais.**

[...]

O próprio legislador manifestou sua preocupação com a indevida aproximação entre pessoas naturais e jurídicas. Ao teor do artigo 52 do Código Civil de 2002: ‘aplica-se às pessoas jurídicas, no que couber, a proteção dos direitos da personalidade’, cabe um elogio à redação do dispositivo por **não conferir à pessoa jurídica os direitos informados por valores inerentes à pessoa humana, mas apenas a extensão da técnica de tutela da personalidade.** Não obstante dotada de capacidade para o exercício de direitos, a pessoa jurídica é desprovida de personalidade, **concebida como bem jurídico objeto de situações existenciais.** A axiologia constitucional impede a equiparação da empresa à pessoa humana. Ao contrário do que poderia supor uma açodada leitura do texto civil, diz-se ali, às escâncaras, que **a pessoa jurídica não titulariza direitos da personalidade [...]** (Destaquei).

A despeito disso, na sequência, o mesmo autor complementa e esclarece com precisão:

[...] **mas, por uma concessão do ordenamento jurídico, terá acesso às mesmas pretensões que a pessoa natural dispõe quando a sua esfera existencial é ofendida: as tutelas inibitória e reparatória para acautelar a pessoa jurídica diante de danos injustos.** (Destaquei).

Sobre o tema, o Enunciado n.º 286 do Conselho Nacional de Justiça Federal, ao qual me filio, interpretando o art. 52 do Código Civil, dispôs com precisão: *Os direitos da personalidade são direitos inerentes e essenciais à pessoa humana, decorrentes de sua dignidade, não sendo as pessoas jurídicas titulares de tais direitos.*

Essa linha de intelecção, como assinalai, não afasta a possibilidade de a pessoa jurídica titularizar danos imateriais. Ao contrário, sem abrir mão do rigor jurídico necessário à compreensão do fenômeno, corrobora e delimita a tutela sumulada pelo Superior Tribunal de Justiça no Verbete n.º 227. Assim, atenta ao Texto Magno, resguarda a pessoa humana,

<sup>59</sup> Da qual foram representantes Geny, Saleilles e Ferrara), que entende ser real a pessoa jurídica, porém dentro de uma realidade técnica, ou seja, dentro de uma realidade que é distinta das pessoas naturais, humanas.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

reconhecendo-lhe, como não poderia ser diferente, proteção privilegiada a teor de sua dignidade; ao passo em que garante que, a despeito de a pessoa jurídica **não** titularizar direitos da personalidade, pois ancorados com exclusividade no atributo da dignidade da pessoa humana, **granjeia**, a teor do ordenamento jurídico, **a proteção que deles decorrem** sob o prisma da honra objetiva.

César Fiúza<sup>60</sup>, aludindo às formas de interpretar o art. 52 do CC ratifica:

A primeira, a mais óbvia e fácil, seria no sentido de entender que o legislador concedeu às pessoas jurídicas titularidade de direitos da personalidade. No entanto, de acordo com a segunda interpretação, menos óbvia, a intenção da lei não é a de considerar a pessoa jurídica titular de direitos da personalidade, **mas tão só de conferir um meio de proteção e de reparação às lesões sofridas pelas pessoas jurídicas no respeitante a seu nome ou reputação [...]** (Destaquei).

Destacando a metamorfose sofrida pela pessoa jurídica, Morato Leite<sup>61</sup> ensina:

O fato de a nova entidade social haver sido criada por via da ordem jurídica não é óbice à constatação de que ela efetivamente é realidade atuante no âmbito da sociedade global. É essa nova realidade que o direito procura caracterizar, através do processo de sua equiparação às verdadeiras (pessoas físicas). A equiparação é um processo simples e efetivo de realizar a disciplina jurídica da nova entidade, **assegurando-lhe meios jurídicos que vão dar-lhe a possibilidade de realizar aqueles interesses humanos, quereres individuais, quereres grupais que são seu escopo.**

Em recente julgado o STJ deixou assentado:

3 – Diferenças de configuração do dano moral

Há, contudo, diferenças significativas quando se trata de danos morais (ou extrapatrimoniais) sofridos por pessoa jurídica. **Nesse caso, não se está a tutelar um direito da personalidade típico, considerando que as pessoas jurídicas não sofrem questões existenciais.**

**Cuida-se, em realidade, de proteger a honra objetiva da pessoa jurídica, sendo os danos causados em violação ao bom nome, à fama, à reputação.** Tais elementos integram o “patrimônio moral” da pessoa jurídica e, diferentemente das pessoas naturais, tem uma repercussão no patrimônio propriamente dito, embora de difícil avaliação na maioria das circunstâncias. (Destaquei) (REsp n.º 1.637.629/PE Excerto do Voto da Relatora: Min. Nancy Andrighi, Julgo em 06.12.2016).

Assim, da mesma maneira que seria incorreto admitir a fundamentação e consequente tutela de danos morais à pessoa jurídica esteada na dignidade da pessoa humana – pois, como se viu, somente o ser humano possui dignidade e titulariza direitos da personalidade – em idêntica medida, é inadequada a negativa de tutela esteada, em retórica, com base nesses mesmos argumentos; ou seja, de que, por não titularizar direitos da personalidade, a pessoa jurídica não tem direitos à compensação por danos morais; pois que a teleologia de equiparação que decorre do art. 1º, III, c/c art. 5º, V e X, do Texto Constitucional e com o art. 52 do Código Civil é outra e não comporta, como se viu, digressões dessa espécie.

<sup>60</sup> FIÚZA, César. **Direito Civil: Curso Completo**. 17ª ed. Minas Gerais: Del Rey, 2014. p. 143 – 144.

<sup>61</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 288.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

### **Pessoa jurídica de direito público titular de dano imaterial**

Esclarecidos esses pontos, podemos avançar para, de pronto, ressaltar que o entendimento sumulado a partir do Verbete n.º 227 do STJ deve aplicar-se também à esfera de proteção das pessoas jurídicas de direito público, porquanto, com o zelo que deve nortear o exame do caso concreto, não há qualquer razão para que se entenda de modo diverso.

O tema, sem dúvidas, envolve a questão da oponibilidade unívoca dos direitos fundamentais, e, portanto, também dos direitos da personalidade, ao Estado e às entidades de direito público que, em síntese, tem sido a razão para que alguns Tribunais relutem em reconhecer a tutela em sede de danos morais a entidades pessoas jurídicas.

Canotilho<sup>62</sup>, comentando a Constituição portuguesa, assevera que, a despeito dessa hesitação, a negação à capacidade de direitos fundamentais às pessoas jurídicas coletivas de direitos público não se pode acolher em todas as suas dimensões, porquanto o art. 12.º/2 – *As pessoas colectivas gozam dos direitos e estão sujeitas aos deveres compatíveis com a sua natureza.* – não distingue entre pessoas coletivas de direito público e de direito privado, sendo apenas relevante saber se o direito fundamental em questão é ou não compatível com a natureza da pessoa coletiva.

Além disso, o doutrinador português salienta que estas mesmas pessoas – jurídicas de direito público – não raras vezes se encontram em típicas situações de sujeição e não em uma posição de proeminência ou de poder.

O Min. Gilmar Mendes<sup>63</sup>, analisando a questão sob o ponto de vista da Constituição brasileira, destaca que uma resposta negativa à possibilidade de as pessoas jurídicas de direito público titularizarem direitos fundamentais – posto que os direitos fundamentais nascem da intenção de garantir uma esfera de liberdade justamente em face dos Poderes Públicos – **não conviria**, até por força de alguns desdobramentos dos direitos fundamentais do ponto de vista da sua **dimensão objetiva**.

Nesse sentido, é bom que se diga que, embora a dignidade da pessoa humana seja, na conhecida lição de Canotilho, uma *referência constitucional unificadora dos direitos fundamentais*, a própria Constituição Federal em seu art. 5º, §1º, dando corpo àquilo que ficara expresso em seu art. 1º, aduz que *as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*, sem distinção entre os destinatários.

Sobre essa questão, Andrey Borges<sup>64</sup> **et al** registram:

[...] em nosso sentido, a norma [...] está implicitamente, em desenvolvimento ao reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento de nossa República Federativa, determinando que o Poder Público e os particulares extraíam, na mediada do

<sup>62</sup> CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almediana, 2003. p. 422 – 423.

<sup>63</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. Brasília: Saraiva/IDP, 2012. p. 196.

<sup>64</sup> MENDONÇA, Andrey Borges e FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira. **Eficácia dos Direitos Fundamentais nas Relações Privadas**. In **Leituras Complementares de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais**. JusPODIVM: Salvador, 2006. p. 70.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

possível, das normas constitucionais que veiculam direitos fundamentais a sua maior eficácia possível no caso concreto.

[...]

De outro giro, cumpre destacar que a Constituição direciona-se, **para além de regular o poder político, também para reger a conduta do povo que integra o território submetido à Constituição**. Assim, se o Poder Constituinte estabeleceu que é fundamento do nosso ordenamento jurídico a proteção aos direitos fundamentais, **isto significa que todos aqueles que estiverem sob o império do ordenamento jurídico brasileiro estão submetidos aos fundamentos dele, dentre os quais se encontra o respeito aos direitos fundamentais**. (Destaquei).

O aludido Procurador da República<sup>65</sup>, lembrando que o Constituinte não estatuiu apenas direitos, **mas também deveres aos destinatários dos direitos fundamentais – exempli gratia** do Capítulo I, do Título II *Dos Direito e Deveres Individuais e Coletivos* – ressalta que é da própria noção de direito subjetivo que os seus limites devem ser respeitados pelos demais titulares, podendo-se falar em um dever genérico de abstenção por parte de terceiros, além de que devem se pautar, nas relações com os demais, pelos valores maiores consagrados pela Carta Magna. Assim, aduz com segurança:

[...] O inciso X do art. 5º protege, inclusive contra o particular, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Poder Público e particular estarão vinculados à observância desta norma, podendo ambos, caso desrespeitem-na, serem obrigado à indenização pelo dano material ou moral decorrente da cláusula de garantia prevista ao final do mesmo inciso.

Ademais, a exemplo do que dispôs a Constituição portuguesa, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, X<sup>66</sup>, também não impôs qualquer distinção entre às *pessoas* ali referidas. De modo que, em matéria de direitos fundamentais, onde o legislador constituinte não restringiu, não cabe ao intérprete fazê-lo, sob pena de inibir e retroceder exatamente onde a Constituição determinou a máxima concretização.

A Procuradora do Município de São Paulo Déborah Lambach<sup>67</sup>, em obra exclusivamente dedicada ao tema, é enfática ao afirmar que *a pessoa jurídica – seja ela privada ou pública – pode ser vítima de dano moral, compreendido em uma conceituação ampla*. Com especial foco voltado às pessoas jurídicas de direito público, lembra que *o dano moral não implica necessariamente subjetivação, pois pode e deve ser, nessas hipóteses, objetivado e destaca:*

Havendo desrespeito a um bem que compõe o patrimônio imaterial da pessoa jurídica, ter-se-á caracterizado o dano moral (na amplitude conceitual adotado nesta obra), que atingir-lhe-á na sua honra (objetiva), **na sua imagem<sup>68</sup>, na sua reputação** e, por

<sup>65</sup> MENDONÇA, Andrey Borges e FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira. **Op. cit.** p. 71.

<sup>66</sup> X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação

<sup>67</sup> DA COSTA, Déborah Regina Lambach. **Dano à Imagem da Pessoa Jurídica de Direito Público**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 106 – 107.

<sup>68</sup> Conforme Carlo Buonauro, in **Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione**. Temi e Percorsi Diritto Amministrativo, IV Edizione p. 5., não se deve confundir o dano à honra, tutelado constitucionalmente, com o dano à imagem. A honra, de fato, não é outra coisa senão o respeito que o sujeito merece enquanto ente físico e psíquico digno de consideração. Emerge, portanto, uma primeira diferença entre imagem e honra: a imagem é resultante de dos elementos diversos, um individualista e outro tipicamente coletivo. Por isso, pode-se dizer que para ofender a honra do indivíduo é suficiente assacar-se a sua reputação (honra-objetiva), enquanto para lesar a imagem é



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

evidente, dessa agressão não decorrerá dor, aflição, abalo, psicológico, justamente por faltar-lhe organismo biopsíquico. Mas os efeitos do dano serão sentidos na esfera moral, por abalar seu patrimônio imaterial, amealhado ao longo de sua existência, muitas vezes, por inviabilizar a consecução dos fins para os quais foi criada (e que seriam sua própria essência). (Destaquei).

Prossegue com acuidade para registrar:

Ademais, o patrimônio público deve ser efetivamente protegido de quaisquer lesões ou de ameaça de lesão, sendo que o ‘conceito de patrimônio público’, para esse efeito, é o mais amplo possível, abarcando, inclusive, aquele empregado na forma do parágrafo único do art. 1º da chamada Lei de Improbidade<sup>69</sup> [...] (Destaquei).

E, na visão de Consuelo Yatsuda<sup>70</sup>, o **patrimônio público** *pode ser interpretado como um bem da entidade estatal respectiva (bem coletivo), e como bem de interesse da coletividade em geral, contribuinte dos tributos que o alimentam (bem difuso)*.

No mesmo sentido, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves<sup>71</sup>:

**Do mesmo modo que as pessoas jurídicas de direito privado, as de direito público também gozam de determinado conceito junto à coletividade, do qual muito depende o equilíbrio social e a subsistência de várias negociações, especialmente em relação:** a) aos organismos internacionais, em virtude dos constantes empréstimos realizados; b) aos investidores nacionais e estrangeiros, ante a frequente emissão de títulos da dívida pública para a captação de receita; c) à iniciativa privada, para a formação de parcerias; d) às demais pessoas jurídicas de direito público, o que facilitará a obtenção de empréstimos e a moratória de dívidas já existentes etc. É plenamente admissível, assim, que o ato de improbidade **venha a macular o conceito que gozam as pessoas jurídicas** de relacionadas no art. 1º da Lei nº 8.429/92, **o que acarretará um dano de natureza não-patrimonial passível de indenização**. (Destaquei).

Exatas as considerações do Ministro Castro Meira, no exame do REsp n.º 960.926/MG, para quem, podendo a pessoa jurídica sofrer dano moral:

**Nada justifica a exclusão da pessoa jurídica de direito público**, já que um ato ímprobo pode gerar um **descrédito, um desprestígio que pode acarretar o desânimo dos agentes públicos e a descrença da população que, inclusive, prejudique a**

---

necessário algo a mais (**quid pluris**), simbolizado pela projeção da lesão ao meio exterior. (Apud DA COSTA, Déborah Regina Lambach. **Op. cit.** p. 114).

<sup>69</sup> Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

<sup>70</sup> YOSHIDA, Consuelo Yatsuda. **O Ministério Público e sua Função Institucional de Defesa do Patrimônio Público Lesado ou Ameaçado de Lesão**. Boletim dos Procuradores da República. 18 de outubro de 1999.

<sup>71</sup> GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco Alves. **Improbidade Administrativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 470-471



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

**consecução dos diversos fins da atividade da Administração Pública, com repercussões na esfera econômica e financeira. (Destaquei).**

Portanto, não encontro razão para que a tutela aos danos imateriais (morais) enclausure-se restrita às pessoas jurídicas de direito privado, com restrição indevida do entendimento sumulado pelo STJ.

A oponibilidade unívoca dos direitos fundamentais ao Estado é um registro histórico importante, perfeitamente compatível com as razões filosóficas e ideológicas que, à luz do liberalismo, induziram o desenvolvimento dos direitos fundamentais – primeiro por abstenção e inércia e depois por prestação positiva – mas não deve, na entrada do 3º milênio, sob o influxo da Carta Política de 1988 e iluminada pelas diretrizes axiológicas do Código Reale, obstruir o reconhecimento de que tais direitos e aqueles, por extensão, decorrentes dos direitos da personalidade, podem, em casos específicos, ser reclamados por pessoas jurídicas de direito público, na condição, portanto, de titulares do direito fundamental do qual, do outro lado, figuram particulares (pessoas físicas ou jurídicas de direito privado), agentes públicos ou mesmo outras pessoas jurídicas de direito público.

Conquanto haja entendimentos contrários, **exempli gratia** do REsp n.º 1.258.389/PB<sup>72</sup>, trago à colação os julgados que entendo consentâneos com a Constituição Federal e alinhados com as diretrizes e cláusulas gerais do Código Civil de 2002:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. MULTA CIVIL. **DANO MORAL. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO.**

1. Afastada a multa civil com fundamento no princípio da proporcionalidade, não cabe se alegar violação do artigo 12, II, da LIA por deficiência de fundamentação, sem que a tese tenha sido anteriormente suscitada. Ocorrência do óbice das Súmulas 7 e 211/STJ.

2. "A norma constante do art. 23 da Lei nº 8.429 regulamentou especificamente a primeira parte do § 5º do art. 37 da Constituição Federal. À segunda parte, que diz respeito às ações de ressarcimento ao erário, por carecer de regulamentação, aplica-se a prescrição vintenária preceituada no Código Civil (art. 177 do CC de 1916)" – REsp 601.961/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJU de 21.08.07.

3. **Não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal.**

4. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa.

5. Superado o tema da prescrição, devem os autos retornar à origem para julgamento do mérito da apelação referente ao recorrido Selmi José Rodrigues e quanto à ocorrência e mensuração de eventual dano moral causado por ato de improbidade administrativa.

6. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte; (STJ, REsp n.º 960.926/MG, Relator: Min. CASTRO MEIRA. 18.03.2008) (Destaquei);

<sup>72</sup> A despeito do entendimento ali consignado, que se opõe à legitimidade de o Município pleitear, para si, danos morais, o Min. LUIS FELIPE SALOMÃO cogita, em seu Voto, de potencial abalo moral da população de determinado município, do turismo ou do comércio local, **em razão de informações desabonadoras a envolver a administração e seus administradores ou, ainda, as próprias características da cidade.** (Julgado em 17.12.2013).





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMATIZAÇÃO, CELEBRADO EM 8.8.00 E COM TÉRMINO PREVISTO PARA 31.7.01, QUE TEM POR OBJETO A CESSÃO DE DIREITO DE USO DE SOFTWARES E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO, ATUALIZAÇÃO DE VERSÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA. AUSÊNCIA DE FUNCIONAMENTO, EM 27.12.00, DO SISTEMA DE INFORMÁTICA DO SETOR TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO. SITUAÇÃO QUE SE ESTENDEU ATÉ O DIA 10.1.01, CARACTERIZANDO A INEXECUÇÃO DO CONTRATO E AUTORIZANDO SUA RESCISÃO. ARTS. 77 E 78 DA LEI NO 8.666, DE 21.6.1993. INADIMPLÊNCIA DA MUNICIPALIDADE, DESDE 20.12.00, QUE NÃO AUTORIZAVA O DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES PACTUADAS. PAGAMENTO DA MULTA CONTRATUAL QUE SE IMPÕE. INEXIGIBILIDADE DO DÉBITO RELATIVO A SERVIÇOS QUE NÃO FORAM PRESTADOS. NULIDADE DAS RESPECTIVAS DUPLICATAS MERCANTIS. LEGALIDADE APENAS DAS COBRANÇAS RELATIVAS A ASSISTÊNCIAS TÉCNICAS EFETIVAMENTE PRESTADAS. **ACOLHIMENTO DA PRETENSÃO CONDENATÓRIA, DE INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. ABALO À IMAGEM DA MUNICIPALIDADE BEM EVIDENCIADO.** CONFIRMAÇÃO PARCIAL DA TUTELA CAUTELAR. SUSTAÇÃO DEFINITIVA DO PROTESTO DOS TÍTULOS INDEVIDAMENTE EMITIDOS. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA E PROPORCIONAL. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DAS CUSTAS JUDICIAIS.

1. O descumprimento das obrigações convencionadas, ainda que por inadimplência do Município, autoriza a rescisão do contrato administrativo celebrado, até mesmo em respeito ao princípio da continuidade, importando, ainda, no pagamento da multa estabelecida no pacto firmado.
2. Não se pode cobrar da municipalidade o valor integral pactuado se o contrato foi descumprido e as obrigações deixaram de ser atendidas.
3. Somente são exigíveis os valores relativos aos serviços efetivamente prestados, sendo, por isso, nulas as duplicatas mercantis indevidamente emitidas.
4. A pessoa jurídica de direito público pode sofrer dano moral, configurado, na hipótese, pelo descrédito do Município em decorrência da paralisação dos serviços contratados, o que importou na cobrança equivocada de valores.
5. Sendo vencidos e vencedores, ambos os litigantes arcarão com o pagamento das despesas processuais e dos honorários advocatícios.
6. O Município é isento do pagamento de custas judiciais e emolumentos. (TJSC, ApCv no 2007.044523-6/SC, Quarta Câmara de Direito Público, Relator: JUIZ JÂNIO MACHADO, 20.04.2009) (Destaquei);

**RESPONSABILIDADE CIVIL DANOS MORAIS PRETENSÃO VEICULADA PELA MUNICIPALIDADE DE SANTA FÉ DO SUL ALEGAÇÃO DE QUE A INSTITUIÇÃO RÉ TERIA VIOLADO INDEVIDAMENTE SEU DEVER DE SIGILO, ENTREGANDO CÓPIA DE TÍTULO DE CRÉDITO À IMPRENSA, O QUE ENSEJOU A PUBLICAÇÃO DE MATÉRIA JORNALÍSTICA, CAUSANDO-LHE GRAVAMES À SUA IMAGEM DESCABIMENTO. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO PODE SOFRER DANO MORAL.** AUSENTE, TODAVIA, PROVA DE QUE O RÉU TIVESSE DESCUMPRIDO SEU DEVER DE SIGILO BANCÁRIO AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE SENTENÇA MANTIDA RECURSO DESPROVIDO. (TJSP, APC n.º 9121868-45.2007.8.26.0000. Relator: CARLOS AUGUSTO DE SANTI RIBEIRO. 10.04.2012) (Destaquei);

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. PROTESTO INDEVIDO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. CABIMENTO





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

NO CASO CONCRETO, AINDA QUE SE TRATE DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO.

A indenização do dano moral de quem tem indevido protesto prescinde da consumação do prejuízo como condição necessária para a indenização. **Logo, faz jus o Estado, no presente caso, à indenização por danos morais.** (TJRS, APC n.º 70051273886 21ª Câmara Cível. Relator: Des. FRANCISCO JOSÉ MOESCH. 14.11.2012) (Destaquei); e

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE COMPRA DE RETROESCAVADEIRA. PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA PELO PERÍODO DE UM ANO. SERVIÇOS DE REVISÃO E TROCA DE PEÇAS EFETUADOS DENTRO DO PRAZO DA GARANTIA. DUPLICATAS EMITIDAS CONTRA O MUNICÍPIO. PROTESTO INDEVIDO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. CABIMENTO NO CASO CONCRETO, AINDA QUE SE TRATE DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO.

I – É indevida a cobrança dos serviços, já que, no Edital e no Contrato Administrativo, está prevista a assistência técnica sem ônus ao Município adquirente pelo prazo de um ano a contar do recebimento definitivo. Inexigíveis, pois, as duplicatas encaminhadas a protesto.

II - **A indenização do dano moral de quem tem indevido protesto** prescinde da consumação do prejuízo como condição necessária para a indenização. **Logo, faz jus o Município, no presente caso, à indenização por danos morais.**

APELO DO MUNICÍPIO PARCIALMENTE PROVIDO E DESPROVIDO O DA EMPRESA RÉ. (TJRS, APC n.º 70033932633. 21ª Câmara Cível. Relator: Des. FRANCISCO JOSÉ MOESCH. 02.06.2010) (Destaquei).

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal examinou a questão no bojo do MI n.º 175/RO, ocasião em que o Ministro Gilmar Mendes (Relator) deixou expressamente consignado no Voto condutor:

**Não se deve negar aos Municípios, peremptoriamente, a titularidade de direitos fundamentais** e a eventual possibilidade de impetração das ações constitucionais cabíveis para sua proteção. **Se considerarmos o entendimento amplamente adotado de que as pessoas jurídicas de direito público podem, sim, ser titulares de direitos fundamentais**, como, por exemplo, o direito à tutela judicial efetiva, parece bastante razoável vislumbrar a hipótese em que o Município, diante de omissão legislativa inconstitucional impeditiva do exercício desse direito, se veja compelido a impetrar mandato de injunção. **A titularidade de direitos fundamentais tem como consectário lógico a legitimação ativa para propor as ações constitucionais destinadas à proteção efetiva desses direitos.**

Para comprovar esse argumento, basta observar a experiência das jurisdições constitucionais de países ibero-americanos, nos quais existe intensa discussão sobre quais prerrogativas constitucionais **podem ser definitivamente qualificadas como direitos fundamentais para efeitos de se conferir legitimação ativa a seus titulares, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas**, para propor o devido recurso de amparo. Apesar do conceito, nesse sentido restrito, de direitos fundamentais que delineou nessa realidade do direito comparado, reconhece-se aos Municípios, como pessoas jurídicas de direito público, a legitimação ativa para utilizar o recurso de amparo para a defesa de sua autonomia municipal. (Destaquei).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

Portanto, corrobora-se aqui a necessidade de avançar nesse entendimento à guisa do caso concreto. Aliás, esse foi o pertinente registro da Ministra Maria Isabel Galloti, em seu Voto, no bojo do REsp n.º 1.258.389/PB<sup>73</sup>, já referenciado:

Penso que eventualmente se poderá colocar questões em que **a pessoa jurídica de direito público sofra um abalo à honra e que mereça, da mesma forma que a pessoa jurídica de direito privado, uma composição**. Não no caso em exame, em que se trata de uma rádio, em que está sendo alegado que as opiniões transmitidas por ela violariam um pretense direito do município. **Na verdade, é um direito de crítica exercido por meio dessa rádio a agentes públicos municipais. Não houve ofensa à pessoa jurídica, ao Município, propriamente dito.**

Mas figuro a hipótese de uma municipalidade entrar com uma ação, alegando que houve uma campanha difamatória da municipalidade vizinha contra ela, por exemplo, alardeando falsamente que o balneário vizinho está com todas as praias poluídas, e, portanto, houvesse, de fato, uma campanha contra a honra, causadora de danos à pessoa jurídica de direito público, danos morais limítrofes a danos materiais, porque a campanha difamatória poderia causar grande prejuízo ao comércio e ao erário municipal.

**Não penso, data máxima vênia, que a circunstância de ser pública ou privada a pessoa jurídica seja o fator que impeça o ajuizamento de uma ação de dano moral.**

Entendo que há situações em que um município pode ser altamente difamado por motivos escusos de cidadãos alheios à municipalidade vítima. Estou figurando um exemplo caricato, mas, muitas vezes, é com exemplos caricatos que se demonstra o equívoco de uma premissa, *data venia*. Não adiro a essa premissa, mas acompanho perfeitamente a conclusão de que não se deve valer o município de uma ação por danos morais em uma situação como a retratada nos autos. (Destaquei).

Para além disso, adverte Déborah Lambach que, hoje, se vivencia *o desrespeito descarado às instituições, em que os casos de corrupção e concussão alastram-se, sem que se experimente o gosto da punição aos agentes faltosos*. Complementa aduzindo que a descrença talvez tenha raízes na ausência de reação das pessoas ofendidas, *entre elas as pessoas jurídicas de direito público*, por não exercitarem, na sua plenitude, a defesa de seus direitos. E, citando Antônio Junqueira<sup>74</sup>, ressalta o que, segundo ela, *até agora ninguém ousou dizer*:

[...] determinados danos individuais, **patrimoniais ou morais**, causam também dano à coletividade. A lesão, o dano-evento, é a uma pessoa, mas o ato repercute por ricochete em prejuízo de uma comunidade.

[...]

[...] um ato, doloso ou culposo ou praticado com culpa grave, ou ainda se negativamente exemplar, não é lesivo somente ao patrimônio material ou moral da vítima, mas sim, atinge a toda a sociedade, num **rebaixamento imediato do nível de vida da população**.

[...] a tolerância para com o dolo e para com o descumprimento da palavra (seria *alterum laedere e suum cuique non tribuere*, tudo ao contrário do que deveria ser) são os piores males para uma sociedade. Em resumo, é preciso repor, quer num caso, por punição quer no outro, por dissuasão, o que foi tirado da sociedade. (Destaquei).

<sup>73</sup> STJ, julgado em 17.12.2013.

<sup>74</sup> AZEVEDO, Antonio Junqueira de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. In: Novos estudos e pareceres de direito privado. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 602.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

**Danos imateriais causados à pessoa jurídica de direito público por seus agentes e da competência dos Tribunais de Contas para julgamento**

Nesses termos, retomando o raciocínio ao que especialmente nos importa, faço alusão aos deveres referidos por Andrey Borges<sup>75</sup>, anteriormente mencionados, quando especialmente qualificados por *singulares relações de sujeição* a que estão constitucionalmente submetidas pessoas – **físicas ou jurídicas, públicas ou privadas** – em face de pessoas jurídicas de direito público capazes de titularizar o direito lesionado na forma da Constituição e da lei civil (A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios).

No caso de agentes públicos<sup>76</sup> (servidores, **lato sensu** e empregados públicos), suas condutas ilícitas imputadas, isoladamente ou em conjunto com particulares, independentemente da unidade de desígnios, podem repercutir na esfera **do patrimônio material** do Estado e de suas entidades, causando-lhes danos de mesma natureza, ao que, automaticamente, atraem a competência dos Tribunais de Contas que **tradicionalmente** as exercita nesses **estreitos limites**.

No entanto, sabe-se, tais condutas também podem repercutir, e não raras vezes repercutem, sobre o **patrimônio imaterial tutelado**, com afetação deletéria ao próprio ente federado (restrição de crédito, abalo de confiança e reputação, embaraços econômicos e sociais, restrição de investimentos, perdas de oportunidades em geral etc); além de, pela via transversa, impingir abalos aos serviços públicos (restrição orçamentária e financeira etc), à Administração Pública e a seus investimentos (obstrução do planejamento, restrição de crédito, abalo de confiança etc), à população em geral (descrédito, comoção social, restrição de serviços e insumos públicos, aviltamento da qualidade de vida, pobreza, marginalização, desigualdades sociais etc), e, em muitos casos, às gerações futuras.

Indubitável que a vinculação dessas pessoas ao Estado e a presunção de legitimidade de seus atos cria na sociedade e na Administração confiança e expectativa de probidade, cujo menoscabo, qualificado pela prática de condutas ilícitas, implica evidente perda de credibilidade e de prestígio das pessoas jurídicas de direito público com a quais mantêm especial relação de sujeição.

Esses danos lesionam a **imagem**, o **nome** e a **reputação** do Estado, sob a ótica de sua **honra objetiva** e – a teor da função indenitária do *princípio da reparação* integral a que fiz extensa alusão – também **devem ser compensados**, na medida em que, **integrando o patrimônio estatal, agravam o prejuízo experimentado pelo erário**.

Assim, considerando que o **dano incidente sobre o patrimônio é único** e que suas esferas de afetação sob a ótica material e imaterial integram a mesma realidade ontológica, não há dúvidas de que incumbe ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal, julgar as medidas reparatórias e restitutórias do **dano** material e compensatórias do **dano** imaterial decorrentes de condutas ilícitas praticadas por pessoas sujeitas à sua especializada **jurisdição**.

<sup>75</sup> MENDONÇA, Andrey Borges e FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira. **Op. cit.** p. 70.

<sup>76</sup> Na condição de ocupantes de cargos e funções públicas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

O julgamento da conduta de todos aqueles que, dando causa a perda, extravio ou outra irregularidade, provoquem danos – materiais ou imateriais – ao Estado é decorrência desta singular competência atribuída diretamente, pela via estreita da Magna Norma, às Cortes de Contas, sob o influxo imediato do princípio republicano e de seu consectário, o **princípio da responsabilidade**; posto que não há República sem responsabilidade politicamente exigível e juridicamente controlável pelos cidadãos<sup>77</sup>, que, nesse sentido, têm nos Tribunais de Contas instituições especialmente arquitetadas pela própria Constituição para, na cura da legalidade, eficiência e moralidade, dentre outras missões, concretizar a **integral recomposição dos prejuízos causados** à Administração e ao Estado<sup>78</sup>.

É necessário reconhecer, portanto, que, não havendo diferenciação da lei ou da Constituição, encontram-se, indistintamente, na mesma esfera de competência e jurisdição os danos materiais e imateriais; incumbindo ao Tribunal de Contas, nessa medida, apreciar as condutas produtoras desses danos em todas as suas dimensões.

Contrário disso, estaria a instituição criada nuclearmente nas pranchetas da Constituição, reflexo direto do princípio republicano<sup>79</sup>, especialmente idealizada para curar o patrimônio público (**lato sensu**), a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência da Administração, DECLINANDO DE SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS e tornando disponível o que, por natureza, a teor da mesma Carta, deve quedar-se indene: o **interesse público**.

Nesse sentido, a teor do necessário reconhecimento e valorização da essencial função judicante das Cortes de Contas<sup>80</sup>, colaciono o entendimento de Valter Shuenquener<sup>81</sup>:

<sup>77</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e ‘res pública’ no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2, p. 248.

<sup>78</sup> Art. 37 da CF.

<sup>79</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Volume 8. 2º semestre de 2014. Rio de Janeiro: TCE-RJ, p. 18 e 20.

<sup>80</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CONDENAÇÃO PATRIMONIAL. IRREGULARIDADES NO USO DE BENS PÚBLICOS. EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO (ARTIGO 71, PARÁGRAFO 3º, DA CF). ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[...]

É o Relatório. DECIDO.

O recurso não merece prosperar.

O Tribunal a quo ao julgar a controvérsia sub judice, salientou:

“A Certidão de Decisão do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito tem eficácia de título executivo (CF - art. 71, parágrafo 3º).

Depois, o artigo 71, inciso II da Constituição Federal comete aos Tribunais de Contas o julgamento da regularidade das contas dos administradores, o que implica investi-lo no exercício de função judicante; e quando decide, o faz conclusiva e definitivamente sem dar lugar a nova apreciação pelo poder judiciário. No ponto, ainda que à propósito da constituição de 46, mas com aplicação para o direito constitucional vigente, Pontes de Miranda já afirmava: “a função de julgar as contas está claríssima no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o tribunal de contas julgue e outro juiz as rejulgue depois. Tratar-se-ia de absurdo ‘bis in idem’ (Comentários à Constituição de 1946- Vol; II, pág. 95).

E a definitividade do pronunciamento do Tribunal de Contas repercute na execução para cobrança do valor da irregularidade ou da ilegalidade da despesa, notadamente por não ensejar discussão sobre a iliquidez da dívida, ainda que arguida em Embargos, como no caso, seja porque implicaria na reabertura do processo de tomada e julgamento



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

### TERCEIRA PROCURADORIA

O Tribunal de Conta da União ostenta a condição de órgão independente da estrutura do Estado brasileiro, cujas principais funções espriam pelos diversos incisos do art. 71 da Constituição da República.

[...]

Na presente quadra histórica, as cortes de contas implementam um autêntico controle de legitimidade, economicidade e de eficiência, porquanto devem aferir a compatibilidade dos atos praticados por aqueles que são controlados com a plenitude do ordenamento jurídico, em especial com a moralidade, eficiência, proporcionalidade. Deixaram de configurar meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, pois, nas palavras de Kiyoshi Harada, 'além das funções de auxiliar o Congresso Nacional, a Constituição Federal conferiu ao TCU atribuições próprias, como se vê no art. 71'.

Consectariamente, **o alcance do controle externo ganhou dimensão amazônica, de modo a compreender o controle não apenas da responsabilidade do administrador, mas de sua responsividade. Segundo os ensinamentos de Diogo de Figueiredo, 'a responsividade consiste na obrigação de o agente público responder pela postergação ou pelo desvio da vontade popular democraticamente manifestada, fato que pode ocorrer mesmo que os parâmetros de legalidade estrita se encontrem satisfeitos'.**

Assim, no atual contexto juspolítico brasileiro, em que houve expressiva ampliação de suas atribuições, na forma reconhecida pela doutrina abalizada<sup>82</sup>, a Corte de Contas deve ter competência para aferir se o administrador atua de forma prudente, moralmente aceitável e **de acordo com o que a sociedade dele espera. E o TCU não pode se olvidar de que, ao deixar de ser órgão do parlamento para se tornar da sociedade, passou a representar um dos principais instrumentos republicanos destinado à concretização da democracia e dos direitos fundamentais, na medida em que o controle do emprego de recursos públicos propicia, em larga escala, justiça e igualdade.** (Destaquei).

---

das contas o que impensável, pena de torná-lo inútil formalismo, seja porque para o mister carecem de jurisdição os órgãos do poder judiciário.

Também dentre as atribuições dos Tribunais de Contas está a de aplicar sanções previstas em lei aos responsáveis por ilegalidade da despesa ou irregularidade das contas (CF - art. 71, VIII). Cuida-se de competência exclusiva que se insere no poder de fiscalização dos atos de gestão da coisa pública com vistas à observância dos princípios e das normas de administração.

Por isso, como assenta com inteira propriedade o Parecer nº 36/98 da Egrégia Corte de Contas do Estado do Rio Grande do Sul '....refoge à competência das Câmaras Municipais isentar quem quer que seja do cumprimento de condenação de natureza pecuniária imposta pelos Tribunais de Contas'.

A decisão que determina ao responsável por verba pública, repor a quantia glosada, ou que lhe imponha multa, insere-se na competência exclusiva das Cortes de Contas, e seu cumprimento é obrigatório.

Nesse sentido também, o Superior Tribunal de Justiça:

'PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO POR PAGAMENTO INDEVIDO. - Não há como reconhecer a ilegitimidade de resolução do Tribunal de Contas para imputação de débito por pagamento realizado a maior pelo Presidente da Câmara de Vereadores aos seus pares, sem prévio exame da resolução, sobre a qual se fundaram os atos praticados pelo recorrente, bem como sua legitimidade e adequação dos fatos ao seu conteúdo.

- O poder judiciário não detém competência para rever as decisões do tribunal de contas dos municípios, no que diz respeito ao exame de contas, não competindo a esta corte analisar a motivação da imputação do débito. [...] (AI n.º 802.442/RS. Rel. Min. Luiz Fux, 01/03/2013).

<sup>81</sup> ARAÚJO, Valter Shuenquener. **Jurisdição Constitucional II: Cidadania e Direitos Fundamentais**. Fórum, Belo Horizonte, 2017. p. 30 –302.

<sup>82</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto pontifica que a ampliação de competências das Cortes de Contas 'se processou de três formas: na ampliação do objeto da fiscalização, na multiplicação de sujeitos fiscalizados e na diversificação da finalidade do controle exercido' (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Transformações das corte de contas de órgão do parlamento a órgão da sociedade**. In: Mutações do Direito Público. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 154.)





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Sabrina Jocken<sup>83</sup>, sob um outro enfoque, mas com semelhante intento, aduz:

**Situação diversa ocorre quando do julgamento dos gestores responsáveis pela aplicação de recursos públicos, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal. A natureza desse julgamento difere da análise dos atos de governo, uma vez que constitui competência dos Tribunais de Contas promover a função julgadora na apreciação da legalidade, legitimidade e economicidade de todos os atos de gestão que envolvam a aplicação de recursos públicos.**

Nessa hipótese há propriamente o exercício de competências de natureza judicante, que permitem a imposição de sanções aos administradores públicos. Não há qualquer margem para arbitrariedades, mas tão somente a aferição imparcial do cumprimento da lei. Adentra-se, novamente, na esfera do ‘indecidível’, em que a validade da decisão de aplicação da lei para uma hipótese legal, sob o comando do caráter cognitivo do julgador está condicionada à verdade de sua motivação.

**A jurisdição de contas, portanto, pressupõe um conjunto de espaços de decisões que envolvem interpretações de leis, indução probatória e juízo de valor próprio da esfera de contas públicas, cuja competência é reservada ao Tribunais de Contas.**

As interferências orgânicas entre os poderes têm um limite intrínseco: nenhum poder pode invadir validamente o âmbito nuclear dos demais. Desse modo, deve ser preservado o âmbito funcional próprio, a operatividade básica, com foco nas suas decisões vitais e típicas. O objetivo desse limite é evitar a concentração de funções em um único poder pelo esvaziamento das competências de outros órgãos ou instituições estatais.

Muito se tem discutido sobre o déficit de legitimidade dos Tribunais de Contas, principalmente no que tange à efetividade de suas decisões. Esse questionamento decorre da própria democracia substantiva, cujo interesse social aponta para a necessidade do real controle das contas públicas, conjugando não só a eficiência na aplicação dos recursos, mas, sobretudo, a efetividade dos controles estabelecidos, de modo a tonar perceptíveis os benefícios deles advindos.

As premissas de justificação da legitimidade do exercício da jurisdição apontadas por Ferrajoli são de suas ordens, a primeira, de natureza cognitiva em face do princípio da legalidade, sob o qual está vinculado o exercício da jurisdição; e, a segunda, ligada à garantia dos direitos dos cidadãos, e, por consequência, ao papel de contrapoder em relação aos poderes políticos majoritários.

Assim, a atuação dos Tribunais de Contas deve não só resguardar a validade de suas decisões, como, e sobretudo, assumir esse encargo de contrapoder, através de uma postura atuante e efetiva do seu corpo de julgadores, a quem compete proferir decisões sob a orientação intransponível do comando constitucional, em prol da verdade, da ordem jurídica e da democracia.

**Assim, a interpretação do texto constitucional, quanto à função de controle enquanto ramificação dos Poderes do Estado, deve conduzir a um sistema próprio da judicatura de contas, sob pena de esvaziamento das competências conferidas pelo constituinte originário aos Tribunais de Contas.**

[...]

**[...] o exercício da judicatura de contas se desenvolve como garantia do devido processo legal (du process of law), [...]**

O que se pretende é lançar o desafio para um novo olhar sobre os princípios e regras procedimentais que servem de instrumento para o exercício da judicatura de contas públicas, a fim de assegurar-lhe concretude e efetividade.

(Destaquei).

<sup>83</sup> JOCKEN, Sabrina Nunes. **Em busca da Legitimidade da Judicatura de Contas.** In Tribunal de Contas: Temas Polêmicos na Visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 201–202.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Desse modo, posto que todos os cidadãos são senhores da coisa pública, sua titularidade concede-lhes não apenas a prerrogativa, mas o **dever** de exigirem que aquele que administra em seu nome, quando e onde eles não participarem diretamente da gestão, responda por eventuais práticas ilícitas e por suas consequências<sup>84</sup>, **na exata dimensão das sequelas resultantes**, porquanto a cláusula **status quo ante** é incompatível com a recomposição parcial.

Mas a responsabilidade exigida e exigível não é apenas dos administradores públicos, posto que não haveria maior gravame da coisa pública se ao lado desses, e com força política e econômica sobre esses, não convivessem, coexistissem e influenciassem particulares interessados no ganho fácil obtido com o uso particular da coisa pública<sup>85</sup>, pelo quê:

[...] a responsabilidade republicana há que ser pensada universalmente, atinando-se para a conduta dos administradores públicos e também para ação dos particulares que se aboletam do Estado, agradam e adulam os eventuais detentores de cargos públicos, seduzem e atraem os governantes com propostas de ganhos fáceis, mesmo que alguns tenham a aparência de deixar cair migalhas de seus lucros nas bolsas dos cidadãos famintos de dignidade e justiça<sup>86</sup>.

Desse modo, compete ao Tribunal de Contas o **JULGAMENTO** especializado das contas (condutas) daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade ensejadora de prejuízos e, à luz do devido processo legal, com esteio no **princípio da reparação integral** e no **princípio da indisponibilidade do interesse público**, a consequente imputação de danos **materiais e imateriais** aos responsáveis; para promover, assim, a teor do art. 71, II, a mais ampla **reparação ao erário** (patrimônio público, Distrito Federal), com máxima concretização do **princípio constitucional da prestação de contas**<sup>87</sup>.

Se por essa via não há reparação direta ao cidadão, existe, a teor do **julgamento** dos Tribunais de Contas, evidente projeção incidente sobre a satisfação da própria **pessoa jurídica de direito público** lesionada, porquanto os recursos arrecadados (ressarcidos e compensados) deverão ser aplicados na consecução dos fins da Administração e em benefício da sociedade e dos programas de governo (saúde, educação, segurança, meio ambiente etc), aptos, nesse sentido, a promover a proteção e a concretização da **dignidade da pessoa humana**, da **igualdade**, da **moralidade** e da **responsabilidade** como alicerces da República<sup>88</sup>, o que corrobora e densifica a teleologia constitucional e justifica a existência das Cortes de Contas e as competências a elas especialmente conferidas.

Feitas essas considerações e apresentados os fundamentos jurídicos a tutelar a pretensão de reparação de danos imateriais suportados por ente revestido de personalidade

<sup>84</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Op. cit.** p. 259.

<sup>85</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Op. cit.** p. 259.

<sup>86</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Idem.**

<sup>87</sup> Porquanto, como tenho reiteradamente aduzido, corresponde a um **direito fundamental** do cidadão (pessoa humana) que deverá **recebê-las** incólumes e com exatidão; pois, do contrário, a Corte de Contas as exigirá.

<sup>88</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e 'res pública' no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2, p. 248.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

jurídica de direito público, este Órgão ministerial passa à descrição dos fundamentos fáticos que comprovam o dano ao Distrito Federal.

**Da prova do dano imaterial causado ao Distrito Federal**

Em 30 de outubro de 2007, o Brasil foi escolhido país sede da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. A partir de então, iniciaram-se as tratativas do Governo distrital para a definição de Brasília como subsede, além de ações governamentais para concretizar o projeto de reconstrução do Estádio Nacional de Brasília - ENB.

Entre as principais cidades que sediaram a Copa do Mundo, grande parte se utilizou de arenas existentes, optando por reformas e modernizações para atender às exigências da FIFA. A capital federal fora exceção. Optou-se por construção de nova arena com fortes consequências no custo final da obra. Inicialmente projetado para acolher 45.200 espectadores, o projeto de reforma do Estádio Mané Garrincha sofreu modificações, sendo concebido como projeto final uma arena nova com capacidade para 71 mil pagantes.

Lançado o edital pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, tendo por objeto a contratação de empresa para proceder à reforma e ampliação do estádio, sagrou-se vencedor o Consórcio Brasília 2014, formado pelas empresas Construtora ANDRADE GUTIERREZ e VIA ENGENHARIA S/A, com o valor total de R\$ 696.648.486,09. Em consequência, foi celebrado o Contrato nº 523/2010 ASJUR/PRES, entre a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP e o Consórcio Brasília 2014, objetivando a reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília.

Em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal<sup>89</sup>, ficou consignado que, levando-se em conta as obras complementares para a entrada em operação da arena, além da contratação das obras do entorno e dos serviços para organização geral dos jogos da Copa das Confederações e da Copa do Mundo FIFA 2014, com recursos do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento – PNUD, chegou ao total de R\$ 1.897.773.362,10. Considerando, ainda, o Projeto BRA/13/003 – “Apoio à Organização da Copa das Confederações 2013 e Preparação para a Copa do Mundo FIFA 2014 em Brasília”, com vistas à organização geral do jogo e eventos de abertura da Copa das Confederações e da Copa do Mundo FIFA 2014, as obras chegaram ao montante de R\$ 1.978.265.062,10.

A Equipe de Auditoria registrou, ainda, que o custo por assento do ENB, considerando a capacidade para 71 mil pagantes, é de R\$ 27.862,89, situando-se em segundo lugar entre as arenas mais caras recentemente construídas na Europa, atrás, apenas, da Wembely Stadium de Londres, conforme estudo realizado pela empresa de consultoria KPMG.

Apesar do elevado investimento, o gasto de quase 2 bilhões na reforma do estádio não promoveu impactos positivos no crescimento de setores econômicos e produtivos ou no desenvolvimento de áreas sociais no Distrito Federal, tampouco contribuiu para a imagem e projeção da cidade no cenário nacional e internacional. Ao contrário, as notícias veiculadas na

---

<sup>89</sup> Processo TCDF nº 29.565/2013.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

imprensa nacional e internacional abalaram sensivelmente a imagem do Distrito Federal. Além disso, as ações públicas promovidas para a construção do ENB e para a realização da Copa do Mundo de Futebol tiveram repercussão em serviços públicos essenciais que deixaram de ser oferecidos à população, caracterizando a perda de uma oportunidade.

Desde o princípio havia o temor de que a obra, tanto pelo porte quanto pela sua aparente desnecessidade, não seria solução adequada para a realidade da Cidade. Suspeitava-se da união de empresas e agentes públicos para obter vantagem indevida, aproveitando-se da ocasião e do compromisso assumido pelo Brasil perante a FIFA.

Passados os jogos e com a divulgação de fatos sobre fraudes e corrupção na construção do Estádio, os indícios outrora anunciados se confirmaram, corroborando as suspeitas levantadas anteriormente, de favorecimento do interesse privado em detrimento do interesse público. Em verdade, o tão anunciado “legado” da Copa do Mundo nunca foi e nunca será visto pela população local. Hoje se tem a real dimensão do desperdício de dinheiro público na construção de obra inviável do ponto de vista social e econômico, sem utilidade para a população.

Os prejuízos não se resumem ao dano material sofrido pelo Distrito Federal e pela Terracap, mas alcançam outra dimensão. A imagem do Distrito Federal tem sido excessivamente maculada, desrespeitada, por agentes públicos e empresas particulares que se locupletaram às custas do erário e promoveram o interesse privado em detrimento do interesse público. Agentes públicos que, a despeito de zelar pela coisa pública, usaram seus cargos com o único propósito de fraudar licitações e obter vantagem econômica indevida, a partir de contratos superfaturados. Construíram, ao longo dos anos, uma imagem deletéria da Capital, onde imperaram as ações espúrias daqueles que comandavam o governo.

Ainda na fase de contratação do projeto arquitetônico, realizado indevidamente via dispensa de licitação, o Ministério Público<sup>90</sup> já vislumbrava a ocorrência de irregularidades, as quais traziam à tona os indícios de conluio entre agentes públicos e representantes das empresas privadas, confirmado, *a posteriori*, o que constou do Parecer 1558/09 – Processo 25360/2007:

No presente feito, percebe-se que o projeto arquitetônico contratado da empresa CASTRO MELLO ARQUITETOS LTDA. não foi concluído e entregue. Ao contrário, nota-se que o ajuste foi reiteradamente aditado sem que se saiba qual a razão para tamanha demora na conclusão do objeto. Cabe asseverar que a pré-qualificação nada mais é que a antecipação da fase de habilitação em concorrência pública para exame mais cuidadoso dos requisitos de qualificação técnica. Nesse sentido, fundamental que os interessados conheçam pormenorizadamente o objeto e os requisitos para participação do certame, não podendo haver obscuridades ou omissões que impeçam a compreensão correta do serviço ou obra a ser contratada.

O Contrato nº 527/2007 foi pactuado em 9 de julho de 2007, com prazo de vigência de 300 (trezentos) dias, prazo, em princípio, suficiente para que fosse concluído o objeto antes do aviso de pré-qualificação, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF no dia 7.7.2009. A demora na conclusão do projeto arquitetônico pode ter levado a Administração Pública local a iniciar o processo de pré-qualificação sem os requisitos essenciais para a licitação e fundamentais para que os licitantes interessados conheçam com precisão a obra a ser prestada.

<sup>90</sup> Parecer 1558/09 – Processo 25360/2007



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), por meio da Quinta Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social (5ª PRODEP), e o Ministério Público de Contas do DF (MPC/DF), por meio da 3ª Procuradoria<sup>91</sup>, alertaram o ex-governador Rogério Rosso, no início de setembro/2010, e o governador Agnelo Queiroz, em fevereiro/2011, deste último também participou o Ministério Público Federal (MPF), sobre o superdimensionamento do Estádio. Por meio de Recomendação, considerou suficiente uma arena com capacidade de 30 mil pessoas, caso Brasília não viesse a sediar a abertura, segundo as regras da Fifa. Para tanto, o Termo de Recomendação enumerou, em síntese, os seguintes argumentos:

- a) a abertura da Copa 2014 ocorrerá provavelmente em São Paulo, o que, pelas regras da Fifa, demandaria de Brasília a construção de estádio de capacidade inferior, de 30.000 lugares;
- b) a redução da capacidade da arena exigiria um novo projeto, pois os ambientes (banheiros, bilheteria, acessos, etc.), as instalações e a configuração estrutural seriam redimensionados;
- c) para arenas com capacidade de 80.000 pessoas, a Fifa exige compatibilidade da infraestrutura hoteleira e aeroportuária, inexistente em Brasília, sob pena de ociosidade do estádio;
- d) após a Copa, o risco de ociosidade do Estádio é grande, já que o futebol de Brasília não é expressivo no cenário nacional, sem times fortes (o mais representativo disputa a segunda divisão do campeonato brasileiro) e campeonatos atraentes;
- e) cita ainda o exemplo do estádio do Bezerrão, no Gama, recentemente reformado e inaugurado em 2008, com capacidade para 20 mil pessoas; a Arena de R\$ 50 milhões recebeu, até hoje, apenas dois jogos suficientes para lotá-lo, Brasil x Portugal e o jogo final do campeonato brasileiro de 2008, entre São Paulo e Goiás, o que indica ociosidade do novo Estádio, na dimensão pretendida; e
- f) inicialmente, buscou-se uma parceria-público-privada (PPP) para a construção do estádio, sem sucesso, de onde infere pouca ou nenhuma lucratividade do investimento.

Ao final, o Termo de Recomendação sugeriu a rescisão do contrato de construção do Estádio, do Convênio n.º 323/2009-Terracap/Novacap (alienação de terrenos da Terracap, para suportar as despesas decorrentes das obras de adequação do estádio) e da Concorrência n.º 18/2010-ASCAL/PRES (para gerenciamento da obra). Também recomendou a suspensão do Contrato n.º 36/2010-SO (para a prestação de serviços de análise do fluxo de multidões e revisão dos acessos e circulação).

Em outra linha de atuação, o MPDFT, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística (PROURB), encaminhou dois pareceres técnicos, nas áreas de engenharia ambiental e urbanismo. O primeiro destaca a imprescindibilidade de licenciamento ambiental escalonado para as obras do Estádio e o segundo avalia inexistentes parâmetros

<sup>91</sup> <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/notcias-2010-mainmenu-432/2947-mpdft-pede-rescisao-do-contrato-para-construcao-de-estadio-de-futebol>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

urbanísticos para a construção, devendo ser aprovada lei complementar para defini-los, para, só então, proceder a expedição de alvará de construção (ver anexo IV).

Em uma terceira linha de ação, o MPDFT, desta vez por meio da Segunda Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social (2ª PRODEP), assinou o Termo de Recomendação n.º 01/2010, questionando a legalidade do Convênio n.º 323/2009, firmado entre Terracap, Novacap e Secretaria de Obras/DF, que “garante” recursos financeiros (R\$ 500 milhões) para a construção do Estádio por meio de alienação de terrenos do Setor Noroeste e do Taquari. Entre outras alegações, informou o MPDFT que o Conselho de Administração da Terracap “não foi informado, não apreciou, nem decidiu sobre a conveniência e oportunidade da celebração do Convênio NUTRA/PROJU n.º 323/2009, na forma do Estatuto Social da Empresa (art. 21 c/c art. 22)”.

Sobre o referido Convênio n.º 323/09, o Ministério Público de Contas, em razão da relevância e materialidade da matéria, ofereceu a Representação n.º 09/2010-MF, para que o Tribunal acompanhasse *pari passu* a alienação dos terrenos. No entanto, Decisão Monocrática da Presidência, consubstanciada no Ofício n.º 205/2010-P/CJP, de 09/07/2010, não recebeu a Representação, motivo pelo qual o MPC interpôs recurso em 13/09/2010, julgado em 25/11/2010, e provido no mérito por unanimidade. Em consequência, foi autuado o Processo n.º 36088/10 para tratar do assunto.

Portanto, ainda em 2011, o Ministério Público alertara sobre a ausência de viabilidade econômica do empreendimento em Brasília, ressaltando a inexistência de estudo de viabilidade econômica e suscitando os seguintes questionamentos:

- O projeto é economicamente viável?
- Quais eventos serão explorados e a receita decorrente será sustentável ao longo do tempo?
- Poderia o empreendimento ser reduzido para maximizar resultados? Por que o objeto é tão amplo?
- Os demais investimentos em infraestrutura serão amortizados pelo seu uso e pela receita advinda da exploração do Estádio?
- O tamanho do empreendimento foi calculado para otimizar o lucro ou para maximizar o resultado? Quais os critérios utilizados?

[...]

Não se conhece, dessa forma, o possível prejuízo/retorno do investimento. Não foi mensurado o risco do empreendimento, o que, ao ver do Ministério Público, impede a continuidade do ajuste, pois afronta os princípios constitucionais da eficiência e economicidade previstos no art. 37, *caput*, da CF. **A única informação segura a esse respeito é que os gastos serão bilionários**” (Grifei).

Hoje, não há dúvidas que todas as decisões tomadas com vistas à reconstrução do Estádio Nacional, desde a concepção, da contratação do projeto, da execução da obra e dos acordos celebrados entre empresas e agentes públicos, mostraram-se desastrosas à população do Distrito Federal. A reconstrução do estádio teve um roteiro permeado de irregularidades, exaustivamente alertadas pelo Ministério Público, mediante pareceres, recursos e recomendações.

Na concepção do projeto havia fortes indicativos de direcionamento da contratação realizada via dispensa. O edital de pré-qualificação, posteriormente publicado, também se deu ao arrepio do que prescreve a lei (não havia projeto de arquitetura concluído,





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

orçamento estimando os custos unitários, recursos orçamentários suficientes etc), além de facilitar a ocorrência de práticas corruptas e do direcionamento do ajuste. Esses fatos, evidente, contribuíram para a fraude licitatória revelada e que, por certo, já era premeditada.

Sobre a concepção da arena, a imprensa especializada pontuou<sup>92</sup>:

O novo projeto teve um começo tortuoso. O início da construção estava previsto para outubro de 2009, mas problemas no cronograma adiaram a realização das obras. Em fevereiro de 2010, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) apontou suspeitas de superfaturamento e identificou faltas de garantias econômicas para conclusão da arena. O período coincidiu com escândalo de corrupção que atingiu a cúpula do Governo do Distrito Federal (GDF), incluindo o então governador José Roberto Arruda. Finalmente, após lançamento de novo edital, as obras começaram em outubro de 2010.

Definidos os vencedores do certame, acertou-se que a retribuição das empresas participantes se daria por meio de superfaturamento do ajuste e demais aditivos, além de distribuição de propina aos agentes públicos envolvidos em todas as etapas do processo.

O periódico Japan Times<sup>93</sup>, sediado em Tóquio, divulgou as seguintes informações, as quais peço permissão para transcrever:

O custo da construção do estádio da Copa do Mundo de Brasília fora quase triplicado, em grande parte devido a cobranças alegadamente fraudulentas, dizem os auditores do governo. A alta nos custos tornou o estádio a segunda arena de futebol mais cara do mundo, embora a cidade não tenha nenhuma grande equipe profissional.

O estádio Mane Garrincha, que possui 288 imponentes pilares de concreto e além de cobertura de alta tecnologia, tornou-se o projeto mais caro relacionado à Copa do Mundo brasileira. Os críticos dizem que fora um exemplo proeminente de como realizar despesas fora de controle aliado a uma má administração.

Análise da Associated Press, utilizando-se dados do Tribunal Eleitoral Brasileiro, mostrou as crescentes contribuições da campanha das empresas envolvidas na maioria dos projetos da Copa. O principal construtor do estádio de Brasília, por exemplo, aumentou suas doações políticas 500 vezes nas eleições mais recentes.

Os vínculos financeiros entre empreiteiras e os políticos aumentam as suspeitas entre os brasileiros que os preparativos para a Copa do Mundo estão manchados pela corrupção. Surgem questionamento de como políticos que se beneficiam diretamente das empreiteiras podem gerir contratos de bilhões de dólares dessas mesmas empresas. A raiva sobre a corrupção ajudou a impulsionar grandes protestos no ano passado.

‘Esse tipo de doação torna a ainda pior a corrupção no país, fazendo que com a luta seja ainda mais árdua, disse Renato Rainha, Conselheiro no Tribunal de Contas de Brasília, que está investigando os gastos no estádio de Brasília. “Esses políticos estão trabalhando para aqueles que financiaram campanhas’.

[...]

O preço de construir ou reformar as 12 arenas quase quadruplicou o valor das estimativas iniciais, o que ajudou a tornar a Copa do Mundo do Brasil ainda mais cara.

O financiamento para o estádio de Brasília depende exclusivamente do financiamento dos cofres do distrito federal, o que significa que cada centavo vem dos contribuintes. O relatório dos auditores encontrou casos do que parece ser uma sobrepreço flagrante.

Por exemplo, o relatório dos auditores diz que o transporte de tábuas pré-fabricadas deveria custar apenas US \$ 4.700 -, mas o consórcio de construção faturou o governo US \$ 1,5 milhão.

O consórcio é composto por Andrade Gutierrez, um conglomerado de construção e a Via

<sup>92</sup> <http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/24/estadio-mane-garrincha-nova-arena-de-brasil-incorpora-linhas-277869-1.aspx>

<sup>93</sup> <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/05/12/world/high-cost-corruption-claims-mar-brazil-world-cup/>





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

Engenharia, uma empresa de engenharia.

O aço para construir a arena representou um quinto das despesas totais, e os auditores dizem que as técnicas falhas e o mau planejamento adicionaram US\$ 28 milhões em custos.

A auditoria questionou os motivos que levaram o consórcio a descartar 12 por cento do seu aço em Brasília quando Andrade Gutierrez, usando os mesmos métodos, perdeu apenas 5% do aço em outro estádio que ajudou a construir na cidade de Manaus e praticamente não obteve perdas na arena de Cuiabá.

Outros US \$ 16 milhões perderam-se quando o governo de Brasília, inexplicavelmente, não cobrou multa devida pela Andrade Gutierrez em razão de atraso de cinco meses na conclusão da parcela principal do estádio.

Os auditores também disseram que descobriram US \$ 2,3 milhões de materiais que foram simplesmente listados várias vezes em contas.

Andrade Gutierrez não respondeu a um pedido de AP para comentar as acusações de excesso de custos.

Mas Claudio Monteiro, chefe do comitê da Copa do Mundo do governo em Brasília, responsável pela supervisão, disse que as alegações do Tribunal de Contas são simplesmente erradas e que todas as despesas no estádio de Brasília seriam justificadas.

Ele questionou por que o relatório chegou tão perto da abertura do torneio. "É por isso que eu digo que eles estão tentando estragar a festa", disse Monteiro de seu escritório fora do estádio. 'Vamos mostrar como esse relatório está fora da realidade'.

A existência de conluio entre empresas e agentes públicos tendo como objetivo principal desviar recursos do erário distrital, utilizando, para isso, a reconstrução do ENB, com grave ofensa à imagem do Distrito Federal, foi recentemente revelada em investigações da Polícia Federal. Em decorrência da investigação, o Ministério Público Federal, em petição de 4/5/2017, requereu ao juízo federal a prisão dos envolvidos e o bloqueio de bens, medida deferida pelo magistrado<sup>94</sup>.

Ao decidir pela prisão temporária e bloqueio de bens dos envolvidos, o juízo da 10ª Vara da Seção Judiciária do DF, assim discorreu:

Para a construção da obra, de acordo com o que apontam os indícios, foi formada uma associação, ao que tudo indica criminoso entre a Construtora Andrade Gutierrez e a Via Engenharia (Consórcio Brasília 2014) por ingerência e liderança do então Governador da época José Roberto Arruda.

A construção dessa obra de grande vulto se deu durante o mandato do então Governador Agnelo Santos Queiroz Filho, com indícios de graves irregularidades, que vão desde a ausência de estudos de viabilidade econômica, combinação entre as maiores construtoras do país no faturamento dos Estádios. Nessa combinação a reforma do Mané Garrincha, com a ingerência e direcionamento do Governador Arruda, teve como empresas escolhidas, mediante combinação de preços com outras como a Construtora Odebrecht, o Consórcio das Empresas acima citadas (VIA e AG). Também, há indícios de desvio dos recursos bilionários da obra para outros fins, tais como pagamento a campanhas políticas por meio de "Caixa 2" (por e para Nelson Tadeu Fillippelli), para enriquecimento ilícito de governadores (Agnelo e Arruda) e valores ilícitos para funcionários públicos (Maruska Lima de Souza Holanda, Nilson Martorelli e Francisco Cláudio Monteiro) mediante propina por interpostas pessoas, os chamados operadores ou representantes para arrecadar sistematicamente o dinheiro das Construtoras, entre os quais os investigados Jorge Luiz Salomão e Sérgio Lúcio Silva de Andrade, e pontualmente pelos advogados Wellington Monteiro e Luiz Carlos Alcoforado.

Além dos documentos aos quais se reporta, a autoridade policial apresenta Laudo Pericial e Informações Técnicas da Polícia Federal que faz uma análise ao Edital de licitação da obra do Estádio, apontando indícios fortes de fraude à licitação. Eis o quadro a demonstrar fortes

<sup>94</sup> <http://estaticog1.globo.com/2017/05/23/DECISAO-1652017.pdf>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

### TERCEIRA PROCURADORIA

indícios de materialidade delitiva relacionada aos crimes, entre outros em apuração, de associação criminosa, peculato, fraude à licitação e corrupção de funcionários da TERRACAP, do GDF e dos ex-governadores indicados; corrupção dos dirigentes das Construtoras Andrade Gutierrez e da Via Engenharia, esta dirigida pelo investigado Fernando Márcio Queiroz, com participação nos eventos do Diretor da Empresa o Sr. Alberto Nolli, além de outros delitos em apuração como lavagem de dinheiro e organização criminosa.

Localizo, ademais, fortes elementos indiciários de autoria nas pessoas de todos os investigados no presente Inquérito Policial nos eventos criminosos apontados. A documentação (perícias, pareceres, análise contábil independente e do TC-DF) aponta as responsabilidades dos servidores/agentes públicos na construção do Estádio Nacional, tais como então Diretores da TERRACAP, Diretores da Via Engenharia e da Andrade Gutierrez, autorizações de Governadores, e depoimentos dos Diretores da TERRACAP. Além disso, realça nos autos um conjunto probatório harmônico, onde se descrevem detalhes das tratativas iniciais e as que se desenvolveram da fraude à licitação e recebimento criminoso de dinheiro público, uma verdadeira sangria aos cofres públicos, que resultou em aproximadamente novecentos milhões de reais, atualizados, apenas na reforma de um Estádio de Futebol cujo custo total foi de um bilhão e meio de reais.

Perante a PGR e STF os colaboradores da Andrade Gutierrez (AG) Rogério Nora de Sá, Clóvis Renato Numa Peixoto Primo e Flávio Gomes Machado Filho descreveram o iter criminis da combinação feita entre o Consórcio e o ex-governador José Roberto Arruda e as vantagens em propina dadas a esse agente político, tanto pela via Engenharia quanto pela Andrade Gutierrez; caminho do crime que se seguiu com a propina paga ao longo dos anos do Governo Agnelo Queiroz, por e a interpostas pessoas.

Os detalhes da longa trama criminosa foram dados perante a Polícia Federal pelos diretores da Construtora AG Flávio Gomes Machado Filho, Clóvis Renato Numa Peixoto Primo e Rogério Nora de Sá, e principalmente pelos diretores da mesma Construtora Rodrigo Leite Vieira e Carlos José de Souza.

A decisão judicial e a prisão dos ex-agentes públicos foi largamente explorada pela mídia em geral e atingiu diretamente a imagem do Distrito Federal<sup>95 96 97 98 99</sup>, conforme destacou o Jornal inglês The Guardian, em tradução livre:

As empresas responsáveis pela construção afirmaram que os acordos foram feitos mesmo antes da construção do estádio. Em um dos acordos de delação premiada, o executivo da Odebrecht, Ricardo Roth, disse aos juízes como sua empresa entrou em acordo com o grupo rival Andrade Gutierrez para garantir que este ganharia o contrato para construir o estádio em Brasília. Foi a arena mais cara já construída no Brasil, com uma conta final de R \$ 1,4 bilhão.<sup>100</sup>

Segundo o jornal o Estado de São Paulo, sob a manchete, “Mané Garrincha, fonte inesgotável de propina”, o estádio:

se tornou o mais famoso elefante branco pós-Mundial, também teria rendido dinheiro de propina a dois ex-governadores, de acordo com delatores então vinculados à Andrade Gutierrez, que comandou as obras.<sup>101</sup>

<sup>95</sup> <http://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/mpf-pede-prorrogaçao-da-prisao-de-arruda-agnelo-filippelli-e-cia>

<sup>96</sup> <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/policia-federal-cumpre-mandado-de-prisao-contrarruda-agnello-e-vice-tadeu-filippelli.shtml>

<sup>97</sup> <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/propina-de-agnelo-foi-entregue-no-canteiro-de-obras-do-mane-garrincha-diz-delator.shtml>

<sup>98</sup> <http://esporte.ig.com.br/futebol/2017-05-23/copa-2014-corrupcao.html>

<sup>99</sup> <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/agnelo-arruda-e-filippelli-sao-presos-em-brasil/>

<sup>100</sup> <https://www.theguardian.com/sport/2017/apr/23/brazil-olympic-world-cup-corruption-bribery>

<sup>101</sup> <http://esportes.estadao.com.br/noticias/futebol,mane-garrincha-fonte-inesgotavel-de-propina,70001782022>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Essa constatação é reforçada por diversas matérias publicadas na mídia. O periódico francês *Notethic*<sup>102</sup>, especializado em finanças, em matéria sob o título “MONDIAL DE FOOTBALL : L'OMBRE DE LA CORRUPTION PLANE SUR LE BRÉSIL”, destacou que o custo por assento do estádio era 15% maior do que os 66 estádios construídos no mundo entre 2004 e 2014, de acordo com a empresa Pluri, especializada em esporte. Também ressaltou que as possíveis inovações tecnológicas não poderiam explicar o exagero nos custos observados.

Trouxe, ainda, a perplexidade do professor Cristopher Gaffney quanto ao tema:

Como explicar as etapas da Copa do Mundo de 2014 são mais caras que os da Alemanha (2006), Japão (em 2002) e os EUA (em 1994), países onde o custo do trabalho é muito superior?

O espanhol *El País*<sup>103</sup> também se impressionou com os custos do estádio, ressaltando que estava entre os mais caros da história do futebol. Ante a manchete “UM MUNDIAL POR LAS NUBES”, divulgou que, em junho de 2013, “a população brasileira expressou indignação com os custos exorbitantes envolvidos na Copa do Mundo”.

Lembrou que manifestações atraíram mais de um milhão de pessoas às ruas onde havia faixas e cartazes com os seguintes dizeres: “*Não queremos estádios. Queremos escolas e hospitais.*” A ideia de que o dinheiro público fora desperdiçado, segundo o periódico, alimentou a ira popular.

O Jornal nova-iorquino *Business Insider*<sup>104</sup>, pouco antes da Copa do Mundo, sob a manchete “BRAZIL BUILT THE WORLD'S SECOND-MOST EXPENSIVE SOCCER STADIUM IN A CITY WITH NO PRO TEAM” (em tradução livre, Brasil construiu o segundo estádio de futebol mais caro do mundo em uma cidade sem times na elite do futebol), noticiou os altíssimos custos do estádio Mané Garrincha associando-o com práticas corruptas. O jornal árabe *Al Jazeera*<sup>105</sup> mostrou preocupação quanto aos custos, injustificados, na opinião do jornalista subscritor da matéria.

O diário suíço *Inside World Football*, sob o título *Six<sup>106</sup> World Cup stadia become part of corruption probe into Brazilian construction scandal* (Seis estádios da Copa do Mundo são parte do escândalo de corrupção que atingiu a indústria da construção brasileira) e o americano *Washington Post*<sup>107</sup>, com a manchete *Five sad and shocking facts about World Cup corruption in Brazil* (Cinco fatos tristes e chocantes sobre a corrupção na Copa do Mundo no Brasil) também noticiou o estádio Mané Garrincha como: a) o segundo mais caro do mundo construído numa cidade que não possui grande equipe de futebol; b) aumento de 31000% em determinados custos de construção; c) Andrade Gutierrez, empresa de construção que assinou contratos que totalizaram cerca de um quarto do preço dos estádio da Copa do Mundo, contribuiu, nas eleições municipais de 2008, com US\$ 73.180 Em 2012, depois divulgadas as

<sup>102</sup> <http://www.novethic.fr/gouvernance-dentreprise/corruption/isr-rse/mondial-de-football-l-ombre-de-la-corruption-plane-sur-le-bresil-142547.html>

<sup>103</sup> [http://deportes.elpais.com/deportes/2013/11/28/actualidad/1385611128\\_080322.html](http://deportes.elpais.com/deportes/2013/11/28/actualidad/1385611128_080322.html)

<sup>104</sup> <http://www.businessinsider.com/brazils-world-cup-problems-with-corruption-2014-5>

<sup>105</sup> <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2013/05/2013521111951759268.html>

<sup>106</sup> <http://www.insideworldfootball.com/2017/04/14/six-world-cup-stadia-become-part-corruption-probe-brazilian-construction-scandal/>

<sup>107</sup> [https://www.washingtonpost.com/news/early-lead/wp/2014/05/12/five-sad-and-shocking-facts-about-world-cup-corruption-in-brazil/?utm\\_term=.9917002b39c2](https://www.washingtonpost.com/news/early-lead/wp/2014/05/12/five-sad-and-shocking-facts-about-world-cup-corruption-in-brazil/?utm_term=.9917002b39c2)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

idades que receberiam a Copa do Mundo, as contribuições políticas da empresa subiram para US\$ 37,1 milhões. Um aumento de 50.000 por cento.

A imprensa nacional caminhou no mesmo sentido. A revista *Época*<sup>108</sup> chamou o estádio de “colossal elefante branco”, concluindo que a obra é desproporcional, subutilizada e cara. O portal R7<sup>109</sup>, além de apelidar a arena de elefante branco bilionário, noticiou que o estádio havia se tornado sede de Secretarias.

Em outra manchete, o *Jornal Metrôpoles*<sup>110</sup> destacou que Brasília lidera os prejuízos com as quadrilhas, concentrando 57,2% dos prejuízos apurados pela Polícia Federal em 2.056 operações que investigaram organizações criminosas. Segundo a revista *Exame*<sup>111</sup>, e outros veículos<sup>112</sup>, o custo total da obra revelou que foi o segundo estádio mais caro do planeta. Quando o estádio ficou pronto, o custo final situou-se em torno de três vezes em relação ao estimado.

Como pode ser notado, a repercussão na mídia e a divulgação dos escândalos envolvendo as obras do ENB e agentes públicos, que deveriam zelar por seus mandatos e cargos, atingiram diretamente o patrimônio do Distrito Federal, com prejuízo flagrante à sua imagem. Todavia, os prejuízos imateriais decorrentes dos fatos não se restringem ao dano à imagem do DF, mas alcançaram a saúde financeira da Terracap e comprometeram serviços públicos essenciais à população.

A Companhia que administra o patrimônio imobiliário do DF e da União passou a não dispor de recursos suficientes para subsidiar políticas públicas com o fim de promover o crescimento econômico e social no DF, sobretudo em época de crise econômica com escassez de receitas. Políticas públicas na área de infraestrutura, geração de empregos, renda e moradia, promoção da função social da propriedade, incentivo à atividade produtiva, nada disso foi concretizado, pois os recursos, em sua grande maioria, foram aplicados nas obras do Estádio.

Tal qual apontou o *Correio Braziliense*<sup>113</sup>, “isso ocorreu graças à assinatura de vários aditivos e de outros acordos, que permitiram a contratação de serviços que não estavam previstos originalmente. Só em 2012, a Terracap repassou R\$ 670,9 milhões à Novacap — valor quase quatro vezes maior em relação aos investimentos feitos em urbanização em todo o Distrito Federal. No ano seguinte, o montante dos repasses ficou em R\$ 470,4 milhões.

Como todos os gastos foram contabilizados como investimento, entre 2010 e 2014, a empresa (Terracap) registrou vantagens contábeis expressivas, sem que isso se traduzisse em ganho financeiro. Um exemplo disso é o fato de que, em dezembro de 2014, a Terracap divulgou um lucro líquido de R\$ 785 milhões, mas, no início de 2015, o comando da companhia não tinha sequer recursos suficientes para pagar os tributos e salários dos empregados.

<sup>108</sup> <http://epoca.globo.com/vida/esporte/noticia/2016/08/mane-garrincha-o-colossal-elefante-branco.html>

<sup>109</sup> <http://noticias.r7.com/distrito-federal/elefante-branco-estadio-bilionario-de-brasilia-vira-sede-de-secretarias-do-df-03032015>

<sup>110</sup> <http://www.metropoles.com/distrito-federal/no-mapa-da-corrupcao-brasilia-lidera-prejuizos-com-quadrilhas>

<sup>111</sup> <http://exame.abril.com.br/brasil/mane-garrincha-e-3o-estadio-mais-caro-do-mundo-veja-ranking/>

<sup>112</sup> <http://radioagencianacional.ebc.com.br/geral/audio/2017-04/consultoria-internacional-diz-que-mane-garrincha-e-o-segundo-estadio-mais-caro>

<sup>113</sup> [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/04/16/interna\\_cidadesdf,588667/construcao-do-mane-gerou-rombo-de-r-1-3-bi-aos-cofres-da-terracap.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/04/16/interna_cidadesdf,588667/construcao-do-mane-gerou-rombo-de-r-1-3-bi-aos-cofres-da-terracap.shtml)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

No último relatório de administração da Terracap, referente a 2015, as estatísticas indicaram lucro líquido de R\$ 19 milhões — representando redução de 97,52% em comparação com o ano anterior. Importa destacar que o custeio da obra se deu, majoritariamente, via recursos da TERRACAP, assim destacado por jornais locais:

A gestão temerária da Terracap nos últimos anos deixou sequelas profundas que ameaçam a sobrevivência da estatal, que não vive um bom momento desde 2013, quando se viu obrigada a custear a reconstrução do Estádio Mané Garrincha. O desembolso foi de R\$ 1,5 bilhão para uma obra que entrou na mira da Polícia Federal por conta de denúncias de superfaturamento e pagamento de propina. O fato de ser dona da arena mais cara construída para a Copa do Mundo de 2014 só trouxe problemas para a empresa, que acumula prejuízo milionário e coloca em risco até mesmo o pagamento dos salários dos servidores da agência.

Após terminar o ano de 2015 com lucro de apenas R\$ 19 milhões — resultado que já representava redução de 97,5% em relação ao ano anterior —, a empresa chegou ao final de 2016 com um desempenho exponencialmente pior: em vez de lucro, a Terracap teve prejuízo de R\$ 255 milhões.

Os números colocam a estatal em colapso, visto que sua geração de caixa não é suficiente para os quase R\$ 600 milhões de gastos no ano. Além disso, a empresa está com obras pendentes, como a infraestrutura do Noroeste, e sem dinheiro para realizar outros projetos de sua responsabilidade, já que é a agência de desenvolvimento do Distrito Federal.<sup>114</sup>

Conforme matérias divulgadas<sup>115 116</sup>, entre 2010 e 2014, durante o governo Agnelo Queiroz, a Terracap repassou R\$ 1,575 bilhão à Companhia Urbanizadora da Nova Capital para as obras do Estádio, graças a convênio firmado em 2009. Estudos técnicos apontavam que o local só teria potencial de gerar R\$ 171 milhões de retorno financeiro ao longo de toda a sua vida útil. O mesmo trabalho comprova que houve uma depreciação de R\$ 80 milhões no valor estimado da arena esportiva. Com isso, chegou-se a prejuízo patrimonial de mais de R\$ 1,3 bilhão, tendo, inclusive, a Companhia admitido que o estádio fora reformado sem garantia de retorno financeiro.

Claro está, portanto, que a utilização de tão grande soma de recursos deixou a Empresa Pública à beira do colapso, com redução de seu lucro líquido em quase 100%. A arrecadação da empresa, que chegou a R\$ 917 milhões em 2014, diminuiu para R\$ 196 milhões em 2015. A receita de um ano para o outro, passou de R\$ 1,6 bilhão para R\$ 360 milhões, queda de 77,63%. O lucro líquido (deduzidos os impostos e taxas) reduziu-se de R\$ 778 milhões para R\$ 19 milhões, 97,52% menor<sup>117</sup>.

O site Contas Abertas, em matéria datada de 23/05/2017<sup>118</sup>, a esse respeito, ressaltou que:

A renovação do Estádio Mané Garrincha, ao contrário dos demais estádios da Copa do Mundo financiados com dinheiro público, não recebeu empréstimos do BNDES, mas sim da Terracap, mesmo sem que a estatal tivesse este tipo de operação financeira prevista no rol de suas atividades. Em razão da obra do Mané Garrincha - a mais cara arena de toda Copa de 2014 - ter

<sup>114</sup> <http://www.metropoles.com/distrito-federal/com-prejuizo-milionario-terracap-corre-risco-de-nao-pagar-salarios>

<sup>115</sup> [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/04/17/interna\\_cidadesdf,588804/mp-investiga-rombo-na-terracap-apos-construcao-do-mane-garrincha.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/04/17/interna_cidadesdf,588804/mp-investiga-rombo-na-terracap-apos-construcao-do-mane-garrincha.shtml)

<sup>116</sup> <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/no-prejuizo-terracap-conclui-que-mane-foi-feito-sem-garantia-de-retorno-financeiro.ghtml>

<sup>117</sup> <http://www.metropoles.com/distrito-federal/balanco-financeiro-revela-que-terracap-esta-a-beira-do-colapso>

<sup>118</sup> <http://www.contasabertas.com.br/site/corrupcao/superfaturamento-na-construcao-do-estadio-mane-garrincha-chega-a-quase-r-900-milhoes>





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

sido realizada sem prévios estudos de viabilidade econômica, a Terracap, companhia estatal do DF com 49% de participação da União, encontra-se em estado de iminente insolvência.

Isso refletiu, também, nas competências do órgão que, conforme fartamente noticiado<sup>119</sup> e, inclusive, apurado pelo Tribunal (Processo 22.315/2013), deixou de realizar obras de infraestrutura para áreas onde havia vendido projeções, notadamente o Setor Noroeste. Na prática, os recursos obtidos com as vendas das projeções, ao contrário do que se poderia supor, foram majoritariamente repassados para a construção do estádio, frustrando adquirentes e moradores.

De acordo com o especialista José Matias Pereira, citado na aludida matéria, a reforma do estádio marcou o início da derrocada da empresa: *A principal causa dessa fase difícil que a Terracap vive está relacionada à utilização de recursos da companhia para financiar esse monumento, esse desperdício público chamado Estádio Mané Garrincha. A sobrecarga que foi colocada na Empresa para a realização da obra a colocou no meio desta crise.*

Todos esses fatos, obviamente, acarretaram dano à imagem da Companhia, que sofreu incisivo e inegável abalo em sua reputação, claramente percebida em seus balanços financeiros, que demonstram, inequivocamente, que a empresa não goza de prestígio junto à população.

Os reflexos dos gastos desmesurados nas obras do Estádio Nacional de Brasília revelam não só graves consequências à saúde financeira da Companhia Imobiliária de Brasília, mas à própria missão do Distrito Federal na elaboração de projetos com vistas ao fomento de políticas públicas na área social, econômica e de infraestrutura. Missão instrumentalizada pela Terracap, cujo estatuto social prevê o fomento à essas áreas com recursos do próprio DF.

Não bastasse a precária situação financeira da Companhia, os reflexos da aplicação dos recursos no ENB foram sentidos no Distrito Federal como um todo. Em 2015, por exemplo, faltaram R\$ 2,5 bilhões nos cofres do DF, a título de déficit primário. Dívidas na ordem de R\$ 2,4 bilhões deixaram de ser registradas e pagas pelo governo em 2014<sup>120</sup>. A não liquidação dos passivos dentro do mesmo exercício financeiro causou sobrecarga de despesas no orçamento de 2015, em afronta ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), fazendo com que o Executivo extrapolasse os limites toleráveis da LRF nos três quadrimestres de 2015.

A Controladoria-Geral do Distrito Federal identificou que a maior parte das despesas de exercícios anteriores com contratos e convênios concentra-se na Saúde: R\$ 389 milhões. O Transporte Urbano do DF (DFTrans) aparece na sequência, com R\$ 133 milhões, seguido da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), com R\$ 130 milhões, da Secretaria de Educação, com R\$ 107 milhões, do Serviço de Limpeza Urbana, com R\$ 82 milhões, da Companhia do Metropolitano do DF, com R\$ 74 milhões, e da Casa Civil (R\$ 66 milhões).

---

<sup>119</sup> [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/07/18/interna\\_cidadesdf,438092/tcdf-vai-notificar-a-terracap-por-falta-de-infraestrutura-no-setor-noroeste.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/07/18/interna_cidadesdf,438092/tcdf-vai-notificar-a-terracap-por-falta-de-infraestrutura-no-setor-noroeste.shtml)

<sup>120</sup> <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2016/03/18/controladoria-geral-do-df-confirma-divida-bilionaria-nao-contabilizada-em-2014/>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

Fora identificado déficit de R\$ 6,5 bilhões para cobrir despesas de 2015<sup>121</sup>. O montante inclui R\$ 15 milhões negativos na disponibilidade de caixa em 2014 entre recursos vinculados e não vinculados, R\$ 3 bilhões de despesas já conhecidas do governo anterior e mais R\$ 3,5 bilhões de déficit para despesas com pessoal para 2015. Em 2016, por exemplo, a dívida somente com fornecedores da saúde atingiu R\$ 1,1 bilhão<sup>122 123</sup>.

Vastamente reveladas<sup>124 125 126 127</sup> foram as dificuldades financeiras atravessadas pelo Distrito Federal no período pós Copa do Mundo. Atrasos de salários, corte de investimentos, paralisação de obras e interrupção de pagamentos a fornecedores foram algumas das consequências sentidas pela população.

Não é demasiado lembrar que recursos públicos são escassos e áreas carentes, como saúde, educação, segurança, demandam a atuação prioritária do Estado. Inadmissível que a população seja prejudicada tão sobejamente na prestação dos serviços públicos essenciais. Tanto o valor elevado da obra e as falhas na execução, como os desvios de recursos públicos resultantes de acordos espúrios realizados entre agentes públicos e amplamente relatados no âmbito de acordos de colaboração e em apuração pelo Poder Judiciário, tiveram grande impacto no caos financeiro que, atualmente, atravessa o Distrito Federal.

Com tais gastos, recursos públicos deixaram de ser destinados a áreas prioritárias cuja presença do Estado não poderia faltar. Refiro-me à área de saúde, prejudicada com a escassez de verbas públicas, especialmente para a compra de medicamentos e material ambulatorial, situação denominada pela imprensa de Crise da Saúde<sup>128 129 130</sup>.

Também, a área de educação, com as suas diversas carências e demandas não atendidas plenamente, passou por grave crise. A imprensa, ante os títulos *entenda a crise da educação no DF*<sup>131</sup> e *Rollemborg cita crise e diz que educação é prioridade*<sup>132</sup> relatou os problemas enfrentados.

<sup>121</sup> <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/01/gdf-identifica-deficit-de-r-65-bilhoes-para-cobrir-despesas-de-2015.html>

<sup>122</sup> <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/03/gdf-promete-queitar-dividas-antigas-com-57-dos-fornecedores-ate-maio.html>

<sup>123</sup> <http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/governo-do-df-parcela-dividas-com-fornecedores-da-area-de-saude-2/>

<sup>124</sup> [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/03/15/interna\\_cidadesdf,475502/crise-financeira-paralisa-obras-de-melhorias-em-todo-o-distrito-federal.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/03/15/interna_cidadesdf,475502/crise-financeira-paralisa-obras-de-melhorias-em-todo-o-distrito-federal.shtml)

<sup>125</sup> <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/11/crise-levou-o-df-atrasar-salarios-negar-reajustes-e-cortar-investimentos.html>

<sup>126</sup> [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/14/interna\\_cidadesdf,498571/crise-financeira-do-gdf-chega-ao-apce-com-risco-de-colapso-financeiro.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/14/interna_cidadesdf,498571/crise-financeira-do-gdf-chega-ao-apce-com-risco-de-colapso-financeiro.shtml)

<sup>127</sup> [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/12/interna\\_cidadesdf,498330/df-vive-um-efeito-em-cadeia-com-a-queda-financeira-da-administracao-pu.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/12/interna_cidadesdf,498330/df-vive-um-efeito-em-cadeia-com-a-queda-financeira-da-administracao-pu.shtml)

<sup>128</sup> <http://www.politicadistrital.com.br/2016/11/03/crise-na-saude-do-df-caos-e-reflexo-de-omissao-do-estado/>

<sup>129</sup> <http://www.metropoles.com/distrito-federal/saude-df/crise-na-saude-do-df-tecnicos-e-auxiliares-de-enfermagem-mantem-greve>

<sup>130</sup> <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/07/vigilancia-e-limpeza-de-hospitais-do-gdf-tem-mais-verba-do-que-remedios.html>

<sup>131</sup> <https://educacao.uol.com.br/noticias/2015/02/27/professores-parados-e-briga-na-justica-entenda-a-crise-da-educacao-no-df.htm>

<sup>132</sup> [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/01/01/interna\\_cidadesdf,464310/rollemborg-cita-crise-e-diz-que-educacao-e-prioridade-leia-discurso.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/01/01/interna_cidadesdf,464310/rollemborg-cita-crise-e-diz-que-educacao-e-prioridade-leia-discurso.shtml)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Após a realização da Copa do Mundo, manchetes como *Sob pressão, segurança pública do Distrito Federal enfrenta crise*<sup>133</sup>, *Crise na Segurança Pública*<sup>134</sup> e *Com crise na segurança, criminalidade no DF explode em setembro*<sup>135</sup>, também revelaram que a área de segurança, que cada vez mais necessita de recursos humanos e materiais para combater a criminalidade, não atendeu aos anseios da população.

Estes são apenas exemplos de áreas prioritárias, que merecem atenção maior do Estado quando comparadas com a construção faraônica de estádio.

Portanto, conforme alhures delineado, as condutas, tanto dos agentes públicos, como das empresas, repercutiram comprovadamente sobre o **patrimônio imaterial do DF** com abalo de confiança e reputação, embaraços econômicos e sociais e perdas de oportunidades em geral. Obliquamente, houve inegável abalo aos serviços públicos, à Administração Pública e à população em geral (descrédito, comoção social, restrição de serviços e insumos públicos, aviltamento da qualidade de vida, pobreza, marginalização, desigualdades sociais etc) e até às gerações futuras.

O dano imaterial causado ao Distrito Federal mostra-se intolerável diante a expectativa frustrada da atuação de governantes e agentes públicos, que deveriam zelar pela reputação perante a sociedade, pela honra objetiva do Distrito Federal. Assim, ante a evidente repercussão negativa dos fatos à imagem do DF, a responsabilidade pelo dano extrapatrimonial suportado deve ser apurada independentemente dos danos materiais decorrentes dos fatos.

Desse modo, todos aqueles que atuaram de maneira determinante para a consecução dos fatos, com domínio sobre os fatos e que causaram prejuízo à imagem do Distrito Federal, seja na fase de concepção do projeto, de licitação ou da execução, devem responder pelo dano imaterial. Repita-se, todos aqueles que atuaram em conjunto e contribuíram de forma determinante para a consumação dos ilícitos, merecem responder pelos danos causados à imagem do DF. Ilícito que perpassou todo o processo de concepção, licitação, contratação e execução das obras, evidenciando um processo contínuo e permanente, capitaneado por governadores que se sucederam nesse período no comando do Distrito Federal e operacionalizado por servidores públicos e empresas responsáveis pela obra de construção do ENB.

Nesse contexto, o Ministério Público de Contas, nos limites das competências constitucionais outorgadas ao Tribunal de Contas, propõe o exame dos fatos à luz do princípio da reparação integral, a atribuição de responsabilidade e a consequente condenação à completa reparação pelos danos imateriais causados ao Distrito Federal, de todos aqueles que para ele concorreram.

---

<sup>133</sup> [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/10/27/interna\\_cidadesdf,555105/sob-pressao-seguranca-publica-do-distrito-federal-enfrenta-crise.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/10/27/interna_cidadesdf,555105/sob-pressao-seguranca-publica-do-distrito-federal-enfrenta-crise.shtml)

<sup>134</sup> <http://www.fecomerciodf.com.br/crise-na-seguranca-publica/>

<sup>135</sup> <http://www.metropoles.com/distrito-federal/seguranca-df/com-crise-na-seguranca-criminalidade-no-df-explode-em-setembro>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Pelo exposto, este Membro do Ministério Público de Contas requer ao Tribunal o conhecimento desta representação e a autuação em autos específicos para exame dos fatos e imputação de responsabilidades.

Brasília, 14 de julho de 2017.

**Demóstenes Tres Albuquerque**  
**Procurador**