



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**SENTENÇA**

Processo Digital nº: **1032397-72.2019.8.26.0053**  
 Classe - Assunto: **Ação Civil de Improbidade Administrativa - Dano ao Erário**  
 Requerente: **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Requerido: **Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho e outros**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Gilsa Elena Rios**

Vistos.

Trata-se de ação de Responsabilidade por ato de Improbidade Administrativa cumulada com Ação Civil Pública proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO** contra os requeridos **EX-GOVERNADOR DE SÃO PAULO GERALDO JOSÉ RODRIGUES ALCKMIN, EX-GOVERNADOR DE SÃO PAULO ALBERTO GOLDMAN, SECRETARIO DE TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO - MAURO GUILHERME JARDIM ARCE; CONSELHO DIRETOR DA ARTESP: MARCO ANTONIO ASSALVE e MARCOS MARTINEZ; COORDENADOR DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO: THEODORO DE ALMEIDA PUPO JÚNIOR; MEMBROS DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO: SILVIA REGINA ALESSIO, ISAMU OTAKE, TOMÁS BRUGINSKI DE PAULA, MILTON XAVIER, JOSÉ MAX REIS ALVES; GRUPO TÉCNICO DA ARTESP: JOSÉ LUIZ LAVORENTE, OCTÁVIO DE SOUZA CAMPOS, IRLANDINO MENEZES MARCONTE, LEONARDO AIRES ILTSCHER, PEDRO UMBERTO ROMANINI, MARCOS ABREU FONSECA, MANOEL MARCOS BOTELHO, EMÍLIO JOSÉ FEZZI, JOAQUIM ELEUTÉRIO NASCIMENTO FILHO, ELAINE MOSCA, ANDRÉ NOZAWA BRITO; TERCEIROS BENEFICIÁRIOS: PEDRO RACHE DE ANDRADE, MANUEL DOS SANTOS RODRIGUES, ALEXANDRE TUJISOKI, ANTONIO ELIAS FILHO, MARIO RACHE FREITAS, REINALDO BERTIN, NATALINO BERTIN, SILMAR ROBERTO BERTIN; EMPRESAS BENEFICIÁRIAS: CONCESSIONÁRIA SPMAR S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, CIBE**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, CONTERN CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA e **FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, em que busca o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa por parte dos requeridos em decorrência de proposta inexequível em licitação.

O Ministério Público de São Paulo argui que foi apurado no Inquérito Civil nº 14.0695.0000972/2013-3, que tramitou Pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social, o atraso nas obras do Trecho Leste do Rodoanel Mário Covas, sendo que o vencedor do certame promovido pela Agencia de Transportes do Estado de São Paulo Artesp foi o Consórcio SPMar. O inquérito civil que tramitou na Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital teve início em razão do atraso na obra do Trecho Leste do Rodoanel Mario Covas pela CONCESSIONÁRIA SPMAR. As diligências promovidas ao longo do procedimento demonstraram que, além da inobservância do prazo para conclusão da obra relativa ao Trecho Leste do Rodoanel, a condução da concorrência pela Comissão de Licitação, auxiliada pelo Grupo Técnico da ARTESP e homologada pelo Conselho Diretor da ARTESP acabou por selecionar proposta manifestamente inexequível ofertada pelo CONSÓRCIO SPMAR, composta pela CIBE PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS e CONTERN, que posteriormente criaram a CONCESSIONÁRIA SPMAR. Alega que o amalhado no procedimento investigatório não deixa dúvidas quanto à condução irregular do certame licitatório, que favoreceu o Consórcio cuja proposta discrepava completamente das demais participantes do certame e do próprio valor orçado pela Administração Pública. Essa conduta levou a ARTESP a contratar proposta manifestamente inexequível. Ademais, a dificuldade de captar recursos e iniciar a execução do objeto demonstram a insuficiência da proposta Originária. Desta forma, o que se verifica é que contrato não poderia ser - e nem vem sendo - executado a contento, de forma que o alto grau de autonomia do parceiro-privado que explora o serviço por conta e risco não significa que a pessoa jurídica de direito privado pode efetuar propostas em total dissonância com a realidade, colocando em risco a prestação do serviço público. Assevera que os demandados praticaram as condutas descritas no artigo 9º, caput, da Lei nº 8.429/1992, justamente por terem apresentado proposta inexequível (particulares), a qual



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

foi indevidamente homologada e que, se por ventura não fosse possível provar a prática do ato de improbidade que importou enriquecimento ilícito, estariam as condutas dos demandados, de qualquer forma, submetidas às sanções da improbidade pela violação dos princípios da legalidade, moralidade administrativa, eficiência e do dever de lealdade às instituições, nos termos do artigo 11 da Lei 8.429/1992. Requereu a concessão de liminar para que seja decretada a indisponibilidade dos bens dos demandados. No mérito requereu a condenação ao pagamento solidário referente ao acréscimo patrimonial dos requeridos, a decretação de nulidade da contratação referente a concorrência internacional ARTESP nº 001/2010, e a aplicação das penalidades prevista no artigo 12, inciso I, II da Lei nº 8.429/1992 e ao pagamento de multa prevista na Lei nº 12.843/2013 e dissolução compulsória da pessoa jurídica ou suspensão/interdição parcial de suas atividades, além da proibição da empresa privada de receber incentivos públicos.

A decisão de fls. 1353/1359 indeferiu o pedido de indisponibilidade de bens dos requeridos, tendo sido consignado que, apesar de o valor da proposta vencedora ter sido por volta de 63% da oferta inicial prevista no edital, revela-se imprescindível ouvir a ARTESP para que informe qual o percentual de obra do Rodoanel concluída no trecho Sul e Leste, principalmente porque em setembro de 2018 a ARTESP informou ao Ministério Público que o trecho estava em operação, fato incompatível com a alegada Inexequibilidade. Quanto ao pedido de compartilhamento de informações contidas em delação premiada de ADIR ASSAD, prestada nos autos dos processos nº 5011709-22.2015.4.04.7000 e 5011708-307.2015.4.04.7000 (LAVA JATO), foi expedido ofício ao juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR para que aprecie o pedido de disponibilizar informações colhidas naquele processo referente a delação premiada de Adir, conforme estabelecido pelo Ministro Edson Fachin ao analisar a matéria na PET 7065/DF - STF. 2ª Turma., julgado em 30/10/2018.

Constam nas fls. 1369/1374 e 1375/1380 ofícios expedidos conforme determinado. Nas fls. 3841/3848, constam informações prestadas pelo MM Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Após as notificações, os requeridos apresentaram defesa prévia.

**A requerida CONCESSIONÁRIA SPMAR S.A. (em recuperação judicial)**, arguiu em síntese nas **fls. 1470/1505**, que a alegação de ato de improbidade é genérica, sem indicação de ato de dolo, ilegalidade ou dano ao erário, principalmente porque a proposta tida como inexequível foi executada. Considerando o valor pago a título de outorga (R\$ 389.308.091,01) e os investimentos realizados pela SPMAR para execução das obras e operação do trecho concedido, os montantes desembolsados pela ré perfazem o valor histórico de mais de R\$ 4.321.000.000,01. O que o Parquet diz que teria sido dano ao erário ou benefício ilícito, é praticamente tudo o que a SPMAR investiu para entregar e operar o complexo rodoviário. Alega inépcia da petição inicial por ausência de correlação lógica entre causa de pedir e pedido; pedidos indeterminados e sem adequação ao caso concreto, ausência de demonstração do ato de improbidade. Requereu ao final a rejeição da inicial e no mérito a improcedência.

**A Fazenda do Estado de São Paulo** apresentou defesa prévia nas **fls. 1712/1746** arguindo em apertada síntese, ausência de justa causa e inexistência de ato de improbidade administrativa. Arguiu a prescrição de parte das pretensões. Alega a impossibilidade de declaração de nulidade da concorrência internacional ARTESP nº 001/2010, pois a sanção não está prevista na Lei de Improbidade Administrativa. Alega a ausência de justa causa, pois as imputações são genéricas, sendo que o Parquet não apresentou qualquer estudo técnico, perícia, dado ou informação apto a demonstrar a alegada inexequibilidade da proposta realizada e acolhida na licitação. Ao final requer a rejeição da inicial.

O requerido **MARIO RACHE FREITAS** apresentou defesa prévia **fls 2044/2069**, alegando em síntese na condição de engenheiro foi contratado pela CONTERN para desenvolver projetos especiais, estando acompanhando com exclusividade o projeto do Cais Mauá, não tenho conhecimento do Projeto Rodoanel, e que sua participação no Projeto do Rodoanel foi unicamente para firmar o contrato de concessão, no dia 10 de março de 2011, na qualidade de co-representante da interveniente anuente CONTERN -, haja vista que os diretores responsáveis pelo projeto não se



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

encontravam disponíveis para acompanhar a solenidade, tanto que recebeu procuração exclusiva para firmar o contrato de concessão da Concorrência Pública Internacional nº 001/2010, tendo se desligado da empresa em dezembro de 2012. Em razão de tal fato, requer sua exclusão do polo passivo. Arguiu ainda, inépcia da inicial e falta de indicação precisa do ato de improbidade que o requerido teria praticado e prescrição. Ao final postula a rejeição da petição inicial.

O requerido **MANUEL DOS SANTOS RODRIGUES** apresentou defesa prévia **fls 2097/2121**, alegando ausência de justa causa, eis que a inicial alega ausência de inexecutabilidade do contrato, contudo a obra foi concluída; ilegitimidade passiva, pois não praticou qualquer ato de improbidade; inépcia da inicial; prescrição. Ao final requer a rejeição da petição inicial.

O requerido **PEDRO RACHE DE ANDRADE Diretor Estatutário da SPMar à época dos fatos** apresentou defesa prévia **fls 2123/2184**, alegando em preliminar inépcia da inicial, pois não individualizou a conduta ímproba do requerido, tipo de infração, o benefício auferido, além de que a narrativa dos fatos não decorre logicamente a conclusão, o que inviabiliza a defesa; ilegitimidade passiva, pois o requerido era funcionário da CONTERN, empresa que compôs o Consórcio SPMAR, não possuindo poder diretivo em relação a estratégia seguir; prescrição. No mérito alega que o critério do artigo 48 da Lei nº 8.666/93 não se aplica às licitações referente às concessões de serviços públicos e que o Tribunal de Contas já havia se manifestado sobre a proposta apresentada e entendeu que a proposta era exequível, além de que a oferta da proposta baseou-se em estudo técnico detalhado, e estava garantida por diversas seguradoras. Afirma que em razão da magnitude da obra o atraso foi ínfimo, e ocorreu por problemas alheios ao poder de ingerência da concessionário, como por exemplo atraso nas desapropriações e concessão de alvará. Arguiu ausência de dano ao erário e de dolo ou culpa grave. Ao final requereu a rejeição da inicial.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Os requeridos **JOSÉ LUIZ LAVORENTE, OCTÁVIO DE SOUZA CAMPOS, IRLANDINO MENEZES MARCONDES, LEONARDO AIRES TILTSCHER, PEDRO UMBERTO ROMANINI, MARCOS ABREU FONSECA, MANOEL MARCOS BOTELHO, EMÍLIO JOSÉ FEZZI, JOAQUIM ELEUTÉRIO NASCIMENTO FILHO, ELAINE MOSCA, ANDRÉ NOZAWA BRITO** apresentaram defesa prévia nas **fls. 2259/2305** e os requeridos **THEODORO DE ALMEIDA PUPO JÚNIOR SILVIA REGINA ALESSIO, MILTON XAVIER, TOMÁS BRUGINSKI DE PAULA**, apresentaram defesa prévia nas **fls. 2689/2733**, alegando em síntese ausência de prova de dano ao erário ou dolo/culpa dos requeridos, não indicando qual o montante do acréscimo patrimonial imputado a cada parte, sendo temerária e irresponsável. Os primeiros requeridos compuseram o corpo técnico da ARTESP, e o segundo grupo atuaram na comissão de licitação. Alegaram que não há indicação do dolo por eles praticado. Alegam prescrição, ausência de comprovação de que a proposta não seria inexequível, principalmente porque a obra já executou 99,83% do cronograma e o serviço vem sendo prestado Ao final requereram a rejeição da inicial.

**MARCO ANTONIO ASSALVE e MARCOS MARTINEZ**, membros do Conselho Diretor da ARTESP na época dos fatos, apresentaram defesa prévia nas **fls. 3122/3164**. Alegaram que não há indicação do dolo por eles praticado. Alegam prescrição, ausência de comprovação de que a proposta não seria inexequível, principalmente porque a obra já executou 99,83% do cronograma e o serviço vem sendo prestado Ao final requereram a rejeição da inicial.

**ISAMU OTAKE, representante da Secretaria de Economia e Planejamento** apresentou defesa prévia nas fls. 3481/3524, alegando que a inicial é singela ao alegar de forma simples que a contratação de proposta manifestamente inexequível; Risco na consecução do objeto da concorrência; incompatibilidade da política tarifária com os serviços de conservação e gestão da coisa pública, mas não indica qualquer ato de improbidade praticado pelo requerido, inexistindo indicação do ato praticado pelo requerido que tenha trazido prejuízo ao erário. Alega inépcia da inicial, prescrição, ausência de prova de qual teria sido o benefício econômico auferido, ausência de prova da





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

inexequibilidade do contrato, considerando que 99% do contrato foi executado. Ao final requer a rejeição da inicial.

Os requeridos **REINALDO BERTIN, NATALINO BERTIN e SILMAR ROBERTO BERTIN** apresentaram defesa prévia de **fls. 3531/3573**. Afirmam que o processo de elaboração da proposta comercial foi conduzido por inúmeras pessoas das mais diferentes áreas em cada uma das empresas. Várias equipes de trabalho se estruturaram e dividiram esforços para buscar elaborar uma proposta exequível, competitiva e economicamente interessante. E também Afirmam que não é o fato de assinar a proposta que torna um pessoa obrigatoriamente responsável por ela. A proposta foi apresentada pelo CONSÓRCIO SPMAR, após os necessários estudos e análises. O simples fato de em algum momento terem sido sócios, conselheiros ou diretores das empresas consorciadas jamais significará que tais corréus praticaram qualquer ato em nome próprio ou para atender a um interesse próprio. Tanto é assim que o autor sequer foi capaz de individualizar uma conduta ímproba que tenha sido praticada por essas pessoas físicas. Afirma que a proposta vencedora do certame foi exequível, tanto que o trecho Sul e Leste do Rodoanel estão em operação. Alegam inépcia da inicial. Ao final postulam a rejeição da inicial.

**CIBE INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S.A. em recuperação Judicial**, apresentou defesa prévia de **fls. 3580/3618**. Alegou em síntese que a proposta foi exequível, tanto que o Trecho Sul e Leste do Rodoanel estão em operação. Que não há ato de improbidade praticado pela empresa e como teria ocorrido o enriquecimento ilícito. Alega inépcia da inicial. Ao final postula a rejeição da inicial.

**MAURO GUILHERME JARDIM ARCE (MAURO ARCE)**, apresentou defesa prévia de **fls. 3645/3659**. Alegou em síntese inépcia da inicial por não descrever e forma objeto os atos de improbidade que teriam sido praticados pelo requerido, ilegitimidade passiva, pois o requerida era o Secretário de Transportes do Estado de São Paulo e não teve participação no processo de concorrência internacional. Argui inexistir prova de prejuízo ao erário e pagamento de vantagens indevida aos envolvidos, além da proposta ter sido exequível, tãoão que o Rodoanel está em operação. Ao final postula a



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

rejeição da inicial e improcedência da ação.

**ALEXANDRE TUJISOKI**, apresentou defesa prévia de **fls. 3672/3691**. Alegou em síntese que a proposta foi exequível, tanto que o Trecho Sul e Leste do Rodoanel estão em operação. Que não há ato de improbidade praticado pelo requerido. Ausência de prova de dano ao erário. Argui falta de interesse de agir do autor, ilegitimidade passiva, inépcia da inicial. Ao final postula a rejeição da inicial.

**ANTÔNIO ELIAS FILHO**, apresentou defesa prévia de **fls. 3698/3738**. Afirma que apesar de ter sido Diretor da CONTERN não participou da referida elaboração da proposta e que se desligou da empresa após a assinatura do contrato, não tendo acompanhado da execução das obras. Arguiu inépcia da inicial, projeto exequível tanto que ao Rodoanel Trecho Sul e Leste estão em operação e rejeição da inicial.

**GERALDO JOSÉ RODRIGUES ALCKMIN FILHO**, apresentou defesa prévia de **fls. 3742/3769**, alegando ausência de demonstração de conduta ímproba praticada pelo requerido, bem como ausência de demonstração de enriquecimento ilícito, além do fato de que os atos de improbidade teriam sido praticados em 2010, época que Geraldo Alckmin não exercia cargo público, sendo que o requerido tomou posse apenas em 01.01.2011. Apesar de o contrato Contrato de Concessão n.º 001/ARTESP/2011 ter sido assinado em 10 de março de 2011, a licitação transcorreu em 2010, época em que o requerido não exercia cargo público. Requeru a ilegitimidade passiva, a inépcia da inicial por ausência de indicação do ato de improbidade praticado, ausência de justa causa, pois além da obra ter sido entregue a proposta foi analisada pelo Grupo Técnico da ARTESP, o qual entendia que as exigências do edital foram atendidas (fls. 846/883). Ao final requereu a rejeição da inicial.

**JOSÉ MAX REIS ALVES** apresentou defesa prévia nas **fls. 3785/3789**. O requerido foi Diretor do DERSA de 2007 a 2010, que compõe a Secretaria de Transportes de São Paulo. Por tal motivo, na condição de representante legal da DERSA teve ciência dos atos praticados na Concorrência Internacional para a concessão do Rodoanel Trecho Sul e Leste. Afirma que o estatuto no artigo 19 I autoriza a outorga de





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

procuração para outros representantes e que o requerido não integrou a equipe técnica de análise dos critérios objetivos da licitação, tendo atuado no processo apenas como representante do DERSA. Por tal motivo, é parte ilegítima nos autos. Ao final requer o indeferimento da inicial.

**CONTERN CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA ( em recuperação judicial)**, apresentou defesa prévia de **fls. 3849/3887**. Alegou em síntese que a proposta foi exequível, tanto que o Trecho Sul e Leste do Rodoanel estão em operação. Que não há ato de improbidade praticado pela empresa e como teria ocorrido o enriquecimento ilícito. Alega inépcia da inicial. Ao final postula a rejeição da inicial.

A certidão de fls. 3902 consignou que todos os requeridos apresentaram defesa prévia, com exceção de Alberto Goldman, que faleceu em 01/09/2009.

Intimado, o Ministério Público requereu a inclusão do substituto processual, que foram indicados no incidente de habilitação do espólio nº 0038799-89.2019.8.26.0053, tendo sido determinada a suspensão do feito (fls. 3930).

Contra a decisão foi interposto embargos de declaração, pois não houve especificação da extensão da decisão.

**Os herdeiros do requerido Alberto Goldman**, apresentaram defesa prévia nas **fls. 3967/3985**, alegando ilegitimidade passiva, pois o nome do requerido constou apenas quando da homologação do resultado da licitação em 23/12/2010, época em que o Secretário dos Transportes era MAURO GUILHERME JARDIM ARCE e Governador ALBERTO GOLDMAN, não tendo o autor indicado qual teria sido o ato de improbidade praticado ou dano ao erário. Alegou ilegitimidade passiva e ausência de nexos causal, além da perda superveniente do interesse processual do autor.

Réplica em relação a todas as defesas prévias apresentadas. O Ministério Público se manifestou pelo não acolhimento das preliminares arguidas pelas defesas técnicas dos requeridos e pelo recebimento da petição inicial, com a consequente citação dos requeridos para apresentação de contestação (fls.4006/4020).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**É o Relatório.**

**Decido.**

Consoante dispõe o artigo 17, §8º, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), a ação será rejeitada de plano nos casos em que o juiz estiver convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

Discute-se nos presentes autos a prática de ato de improbidade administrativa dos requeridos consistente na alegada aceitação de proposta manifestamente inexecutável na licitação para concessão dos Trechos Leste e Sul do Rodoanel Mário Covas (Concorrência Pública Internacional n.º 001/2010 – contrato de fls.1311/1341), ato que no entender do autor, trouxe prejuízos ao erário e enriquecimento dos envolvidos.

Neste momento serão analisadas as preliminares.

Em que pesem as considerações dos requeridos, **não há como acolher a preliminar de prescrição quanto aos prejuízos causados ao erário.**

Isso porque o C. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 852.475, com Repercussão Geral (Tema 897), fixou a tese no sentido de que “*são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*”.

Considerando o efeito vinculante do precedente, ficam afastadas as alegações de prescrição suscitadas no que se refere ao prejuízo ao erário.

Contudo, os pedidos do autor que extrapolam as sanções do artigo 12 da Lei de Improbidade e que não se resumem ao ressarcimento ao erário, serão analisadas com a preliminar de prescrição a cada caso, nos termos do artigo 23 da Lei 8.429/1992 e do artigo 25 da Lei 12.846/2013 (*que prevê o prazo de cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; bem como, tratando-se de exercício de cargo efetivo ou emprego, o prazo prescricional previsto em lei específica para faltas*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

*disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, que, no caso do Estado de São Paulo, é de 5 anos da data dos fatos, conforme Estatuto dos Funcionários Públicos Civis (art. 261 Lei 10.261/1968); ou impõem a prescrição em cinco anos contados da data da ciência da infração). A análise da preliminar de prescrição, conforme disposto em lei, ocorrerá desde que esteja presente indício da prática de ato de improbidade.*

**As preliminares de ilegitimidade passiva e de inépcia da inicial** apresentada pelo grupo técnico da ARTESP, membros da comissão de licitação, representante legal da empresas que compõem o consórcio SPMAR, Secretário de Transportes do Estado de São Paulo e EX-Governador do Estado de São Paulo/Geraldo Alckmin, confundem-se com o mérito e serão analisadas em conjunto com os argumentos apresentados na defesa prévia dos requeridos.

No que se refere a ilegitimidade passiva postulada pelos herdeiros do requerido ALBERTO GOLDMAN - EX GOVERNADOR DE SÃO PAULO, ainda que a pena de perda de função pública, suspensão de direitos políticos e multa civil tenha caráter personalíssimo, eventual multa a ser aplicada em decorrência de dano ao erário ou enriquecimento ilícito será transmitida aos herdeiros. Por tal motivo, a rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva em decorrência do óbito é medida que se impõe.

Superadas as preliminares daremos início a análise dos demais questionamentos.

Não se desconhece que o rito específico da Lei 8.429/92, especialmente as sanções aqui previstas, guarda íntima relação com os princípios consagrados no direito penal.

Há divergência doutrinária acerca da natureza da ação de improbidade administrativa, mas é certo de que as penalidades extrapolam a esfera civil e administrativa. Sobre o tema, confira-se: *“Em decorrência, todas as garantias penais e processuais penais se aplicam, no caso de ação de improbidade administrativa, o que importa inúmeros efeitos. [...] Em suma, a “ação principal” a que alude o art. 17 é uma ação penal, e não uma mera ação civil.”* (Curso de Direito Administrativo, JUSTEN Filho, Marçal, 8ª ed., p.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

1028/1029)

Como corolário do princípio da tipicidade, faz-se necessário descrever em que medida a conduta do réu violou o dever de probidade.

Ainda que não se exija descrição minuciosa, pormenorizando a atuação em seus mínimos detalhes, a exposição de fatos demasiadamente genéricos traz vícios incontornáveis, que demandam a extinção da ação sem resolução de mérito.

Como primeira consequência, tem-se que a exposição genérica de fatos afronta o exercício de defesa. Por óbvio, não há como refutar qualquer acusação sem saber, ao menos, a quais condutas se imputam a improbidade administrativa.

Nesse sentido, valiosa a colação dos seguintes arestos:

*“IMPROBIDADE. Vinhedo. Remuneração de servidor sem a prestação de serviço. Contratação de professor sem a formalidade legal. Defesa prévia. Inépcia da inicial – A inicial deve indicar com suficiente clareza no que consistiu o ato de improbidade e a participação de cada réu; não é o caso dos autos, em que não se percebe com clareza a improbidade cometida nem a participação que os réus tiveram nela. – Agravo provido para indeferir a inicial, por inépcia, sem prejuízo de novo pedido.” (AI nº 0101755-53.2012, rel. Des. Torres de Carvalho, 30.07.2012)*

*“Agravo de Instrumento – Ação Civil Pública – Improbidade Administrativa – Insurgência contra decisão interlocutória que excluiu litisconsortes passivos – o contraditório preliminar previsto no art. 17, da Lei nº 8.429/92 exige que a petição inicial individualize as condutas ímprobas atribuídas a todos os réus – Ausentes, é de rigor declarar-se a rejeição da ação civil pública, de ofício – Recurso improvido.” (AI nº 0218159-61.2010, rel. Des. Ferraz de Arruda, j. 23.03.2011)*

*“IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Ação civil pública – Indeferimento da petição inicial e extinção do feito com relação aos sócios das pessoas jurídicas que figuram como rés – Ausência de individualização das condutas de cada um na petição inicial – Descrição genérica dos fatos que dificulta o exercício do contraditório e ampla defesa – Decisão mantida.” (AI nº 2011785-71.2013.8.26.0000, rel. Des. Oscild de Lima Júnior, j. 28.01.2014)*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Além disso, a descrição genérica de fatos atenta contra a própria natureza da improbidade administrativa.

Como não se desconhece, o elemento subjetivo é essencial para configuração do ato ímprobo, ponto que é pacífico na doutrina e jurisprudência: “A improbidade se configura como a violação a um dever específico, que é do respeito à moralidade. Não se confunde improbidade com ilicitude em sentido amplo. Pode haver ilicitude sem haver improbidade. A improbidade pressupõe um elemento subjetivo reprovável. Como regra, a improbidade se aperfeiçoa mediante um elemento doloso, admitindo-se a forma culposa como exceção.” (Curso de Direito Administrativo, JUSTEN Filho, Marçal, 8ª ed., p. 1011)

“A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido.” (REsp 841.421-MA, Rel. Min. Luiz Fux, j. 22.05.2007.

Na hipótese dos autos não há como extrair o elemento subjetivo se não há, ao menos, uma mínima descrição das condutas praticadas pelos requeridos.

Se a descrição destas inexiste na petição inicial, é impraticável qualquer juízo sobre dolo ou culpa, pois são seus elementos intrínsecos.

Reitere-se que a razão da improbidade administrativa não é punir mera ilegalidade; é ferramenta que defende a retidão no tratar com a *res pública*.

Portanto, sem a devida descrição de condutas, há óbice intransponível para o prosseguimento da ação, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não prevê a responsabilidade objetiva para a configuração do ato ímprobo. A descrição dos fatos, conforme traz a inicial, não permite concluir, ao menos em tese, pela improbidade.

No que se refere ao ato ímprobo praticado pelo requeridos temos que o autor não indicou o ato de improbidade praticado por cada parte, ou aumento de patrimônio que tenha origem no contrato de licitação internacional.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Apenas a título de exemplificação iremos analisar a situação do requerido **MARIO RACHE FREITAS**, que na época dos fatos foi contratado pela CONTERN para desenvolver projetos especiais de engenharia, estando acompanhando com exclusividade o projeto do Cais Mauá, não tenho conhecimento do Projeto Rodoanel, e que sua participação no Projeto do Rodoanel foi unicamente para firmar o contrato de concessão, no dia 10 de março de 2011, na qualidade de co-representante da interveniente anuente CONTERN -, haja vista que os diretores responsáveis pelo projeto não se encontravam disponíveis para acompanhar a solenidade, tanto que recebeu procuração exclusiva para firmar o contrato de concessão da Concorrência Pública Internacional nº 001/2010, tendo se desligado da empresa em dezembro de 2012.

O fato deste requerido ter assinado o contrato na condição de representante da interveniente anuente CONTERN, por si só não o torna réu em ação de improbidade, pois há a necessidade de indicação de ato ímprobo por ele praticado, ou indício de enriquecimento relacionado ao contrato assinado, o que não se verifica no processo.

A mesma dinâmica podemos constatar em relação aos demais requeridos, pois o Ministério Público não indicou qual ato ímprobo teriam praticado, sendo importante ressaltar que a assinatura do contrato advindo de licitação internacional pelos envolvidos, quer sejam entidades privadas ou agentes políticos, não os tornam réus em processo de improbidade, pois assinaram o contrato no exercício do papel social que desempenhavam à época, sendo imprescindível a indicação do ato de improbidade que teriam praticado ou de prova de enriquecimento ilícito vinculado ao contrato em questão.

Consigne-se, que a ação apresenta como ponto a ser discutido no mérito a inexecutabilidade do contrato oriundo da licitação internacional para a concessão dos Trechos Leste e Sul do Rodoanel Mário Covas (Concorrência Pública Internacional nº 001/2010).





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Conforme apontado na decisão de fls. 1353/1359, a inexecuibilidade do contrato descrita no artigo 48 inciso I e II do , § 1º da Lei nº 8.666/93 não enseja a presunção absoluta.

Apesar de a proposta vencedora ter ofertado o percentual de 63% da valor inicial previsto no edital, a concessionária SPMAR apresentou outorga onerosa de R\$ 389.308.091,01, sendo que o atraso na conclusão da obra se deu em decorrência de atraso nas desapropriações e obtenção de licenças ambientais, o que evidencia a presunção relativa da inexecuibilidade do contrato.

A Fazenda do Estado em suas considerações nas fls. 1726, 1731/1733 e 1739/1740, indica que 99,83% da obra está concluída e em operação, o que evidencia a exequibilidade da proposta.

Consta, ainda, que no processo de licitação foram exigidas diversas cartas-conforto pelo poder concedente para garantia do contrato, como por exemplo i) carta de instituição financeira qualificada declarando que analisou e atesta a viabilidade do Plano Econômico-Financeiro da licitante; ii) carta de instituição seguradora, resseguradora ou corretora de seguros qualificada declarando que analisou e atesta a viabilidade do Plano Econômico-Financeiro; iii) carta da empresa de auditoria independente declarando que analisou e atesta a adequabilidade das Projeções Financeiras; iv) cartas subscritas por entidades financeiras, declarando o propósito de efetuar, se for o caso, as operações de financiamento da concessão; e v) cartas subscritas por terceiros declarando a intenção de subscrição particular de capital, ou de instituição(ões) financeira(s), no caso de subscrição pública, de efetuar a colocação das ações da concessionária.

Também foram exigidos durante o processo de licitação (i) *pareceres técnicos de autoridades nas respectivas áreas atestando a exequibilidade técnica da Metodologia de Execução apresentada pelo Consórcio SPMAR (Professora Maria Celina Noronha Grassi Nogueira: fls. 7430/7435; Engº João Afonso Freire de Carvalho e Engº Ettore José Bottura: fls. 7478/7480; Engº Catão Francisco Ribeiro Enescil Engenharia de Projetos Ltda: fls. 7503/7513; A.M. Branco Consultoria Ltda: fls. 7579/7603; Geotec Consultoria Ambiental: fls. 7605/7614);*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

(ii) *Parecer econômico-financeiro da consultoria Rosenberg & Associados apontando a exequibilidade econômico-financeira da Metodologia de Execução da proposta do Consórcio SPMAR (fls. 7545/7577); (iii) Parecer jurídico da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo indicando a aceitabilidade da Metodologia de Execução e dos Documentos para Qualificação documentação do Consórcio SPMAR em seus aspectos jurídicos (Parecer CJ/ARTESP n.º 232/2010: fls. 7615/7624); (iv) Pareceres jurídicos já citados do Professor Titular Adilson Abreu Dallari, no caso em apreço (fls. 7515/7533), e dos Professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Azevedo Marques Neto apresentados em casos análogos (respectivamente, concessão da rodovia MG-050 e de rodovias federais), dando conta da inaplicabilidade do artigo 48, II e § 1º, da Lei n.º 8.666/93 às concessões (fls. 7646/7688 e 7685/7700).*

Verifica-se que durante a tramitação do processo de licitação houve estudo da exequibilidade da proposta apresentada, indicando sua exequibilidade, não aplicando ao caso o disposto no artigo 48, II § 1º da Lei 8.666/93.

Neste sentido colaciono as seguintes julgados:

*RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. ART. 48, I E II, § 1º, DA LEI 8.666/93. PRESUNÇÃO RELATIVA. POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO PELO LICITANTE DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. RECURSO DESPROVIDO. 1. A questão controvertida consiste em saber se o não atendimento dos critérios objetivos previstos no art. 48, I e II, § 1º, a e b, da Lei 8.666/93 para fins de análise do caráter exequível/inexequível da proposta apresentada em procedimento licitatório gera presunção absoluta ou relativa de inexequibilidade. 2. A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, de maneira que a inexequibilidade prevista no mencionado art. 48 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não pode ser avaliada de forma absoluta e rígida. Ao contrário, deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexequibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente. Destarte, a presunção de inexequibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas exequível. 3. Nesse contexto, a proposta inferior a 70% do valor orçado pela Administração Pública (art. 48, § 1º, b, da Lei 8.666/93) pode ser considerada exequível, se houver comprovação de que o proponente pode realizar o objeto da licitação. [ & ] a vencedora do certame \_ demonstrou que seu preço não*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

*é deficitário (o preço ofertado cobre o seu custo), tendo inclusive comprovado uma margem de lucratividade\_ . [& ] (STJ \_ REsp: 965839 SP 2007/0152265-0, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010).*

No mesmo sentido já se posicionou o Tribunal de Contas da União: *O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. (Acórdão 587/2012 - Plenário, Rel. Min. Ana Arraes)*

Ainda que não houvesse entrega da obra, ou atraso na execução, consta no contrato garantias (fls. 1328/1330), cabendo ao contratante executar as garantias na hipótese de descumprimento de contrato.

Neste contexto, a questão a inexecutabilidade da proposta está superada, pois constam dos autos que 99,83% do contrato foi executado, tanto que o Trecho Sul e Leste do Rodoanel estão em operação, sendo que os 0,17% faltantes se devem majoritariamente à ligação pendente do Trecho Leste com o Trecho Norte do Rodoanel, ainda em obras (fls. 1727).

Consigne-se que não há de se argumentar violação aos princípios da legalidade, moralidade administrativa, eficiência e do dever de lealdade às instituições, pois toda a contratação foi pautada em licitação na modalidade de Concorrência Internacional, com a análise da proposta mais vantajosa, que culminou na celebração do contrato com oferta de garantias pelo consórcio SPMAR, e inclusive execução quase em sua totalidade, não estando evidenciada a violação destes princípios.

Ainda que o Ministério Público alegue que houve atraso na conclusão da obra, este fato por si só não configura ato de improbidade, pois uma obra desta magnitude depende de desfecho de ações de desapropriação e alvará ambiental, que não são de competência do vencedor da licitação, não podendo ser a ele imputada a responsabilidade por atraso a que não deu causa.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Reitera-se, que na hipótese de atraso na obra, cabe ao Estado de São Paulo e a ARTESP exigir o cumprimento das garantias, evitando prejuízo ao erário, o que se evidenciou durante a tramitação do cumprimento do contrato.

No que se refere ao alegado dano, em que pese a argumentação do Ministério Público, este também não se evidencia, conforme se verifica na planilha de cálculo apresentada pela Fazenda do Estado nas fls. 1741/1743, em que há projeção de desembolso adicional de ao menos 10,07 bilhões de reais ao longo da concessão caso houvesse a desclassificação da proposta da empresa SPMar.

Conforme apontado pela Fazenda do Estado de São Paulo, não há que se argumentar o reconhecimento de nulidade da Concorrência Internacional ARTESP nº 001/2010, pois além de não ser hipótese de sanção prevista da Lei de Improbidade Administrativa, o trecho rodoviário discutido está pronto e em regular operação (fls. 1725), inexistindo indício de prova do alegado dano, o que descaracteriza a inexecuibilidade do contrato.

Neste contexto, **REJEITO A PETIÇÃO INICIAL** nos termos do art.17, § 8º da Lei 8.429/92, em razão da improcedência do pedido, considerando a ausência de demonstração da inexecuibilidade do contrato.

Sem condenação do autor ao pagamento de despesas, custas de sucumbência e honorários, nos termos do artigo 17 e 18 da Lei nº 7.347/1985.

P.I.C.

São Paulo, 15 de abril de 2020.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
 CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**