



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



APELAÇÃO CÍVEL – PROCESSO Nº 0013052-38.2019.8.19.0052

1ª APELANTE: LIVIA SOARES BELLO DA SILVA

2ª APELANTE: MUNICÍPIO DE ARARUAMA

APELADOS: MARIA DA PENHA BERNARDES, MÁRCIO RICARDO DE OLIVEIRA e VALÉRIA CRISTINA TAVARES DO AMARAL.

ORIGEM: 1ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE ARARUAMA

RELATOR: DES. CARLOS ALBERTO DIREITO FILHO

Ementa. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ESPETÁCULO PIROTÉCNICO. ALEGAÇÃO DE SUPERFATURAMENTO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO RECURSAL DOS RÉUS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA ILEGALIDADE. PROVIMENTO AOS RECURSOS.

I. CASO EM EXAME

1. Apelações cíveis interpostas contra sentença que reconheceu superfaturamento e declarou a nulidade parcial do preço contratado em pregão presencial destinado à realização de espetáculo pirotécnico no Município, limitando o pagamento ao valor de R\$ 178.678,90 (cento e setenta e oito mil seiscentos e setenta e oito reais e noventa centavos).

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. As questões em discussão consistem em: (i) analisar se restou comprovada a ilegalidade ou lesividade do preço contratado no Pregão Presencial nº 108/2019; e (ii) analisar se a diferença de valores entre contratos celebrados por diferentes municípios é suficiente para caracterizar superfaturamento e justificar a anulação parcial do ajuste.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Preliminares de ilegitimidade ativa e ausência de interesse processual rejeitadas, reconhecida a legitimidade de qualquer cidadão para ajuizar ação popular, nos termos do art. 5º, LXXIII, da CF/1988 e do art. 1º da Lei nº



4.717/1965.

4. A ação popular exige demonstração concreta de ilegalidade ou lesão a bens jurídicos tutelados pelo art. 5º, LXXIII, da CF/1988, não bastando alegações genéricas ou presunções sem prova objetiva.

5. A simples diferença entre valores contratados por entes municipais distintos não é suficiente para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento, sendo indispensável a demonstração de identidade entre os objetos contratados e suas especificidades técnicas e operacionais.

6. Contratos celebrados por outros municípios, com objetos semelhantes e valores superiores ao ajuste impugnado, afastam a conclusão de superfaturamento no caso concreto.

7. Ausência de laudo pericial, parecer técnico, levantamento mercadológico detalhado ou pronunciamento do Tribunal de Contas que demonstre ilegalidade ou lesividade do preço contratado.

8. Considerações sobre prioridades administrativas, deficiências em serviços públicos ou impactos sociais não comprovam, por si só, ilegalidade ou lesão à moralidade administrativa.

9. A distribuição dinâmica do ônus da prova deve ser determinada antes da sentença, assegurando-se o contraditório e a oportunidade de produção de prova, não podendo ser utilizada como regra de julgamento para presumir superfaturamento.

10. Não demonstrada ilegalidade, lesividade, direcionamento do certame, favorecimento ou vício previsto no art. 2º da Lei nº 4.717/1965.

11. Impossibilidade de condenação dos réus ao pagamento de custas e honorários advocatícios, bem como de imposição de ônus sucumbenciais aos autores populares, ausente má-fé.

IV. DISPOSITIVO E TESE

12. Provimento aos recursos.

Tese de julgamento: "1. A demonstração de diferença de

valores entre contratos celebrados por diferentes municípios não é suficiente, por si só, para caracterizar superfaturamento ou justificar a anulação parcial de ajuste administrativo, sendo indispensável a comprovação objetiva de ilegalidade ou lesividade ao patrimônio público. 2. A ausência de prova técnica específica e a existência de contratos semelhantes com valores superiores afastam a configuração de sobrepreço. 3. A distribuição dinâmica do ônus da prova deve ser determinada antes da sentença, sob pena de violação ao contraditório. 4. Não demonstrada má-fé, não cabe impor ônus sucumbenciais aos autores populares."

Dispositivo relevante citado: CF/1988, art. 5º, LXXIII; Lei nº 4.717/1965, arts. 1º, 2º e 4º; CPC, art. 373, § 1º.

Jurisprudência relevante citada: STF, Tema nº 836 da Repercussão Geral; STJ, EREsp 1.192.563/SP, Primeira Seção, DJe 1/8/2019; STJ, AgInt no AREsp 1.766.990/PR, Quarta Turma, DJe 4/3/2022; STJ, AgInt no REsp 1.773.335/SP, Segunda Turma, DJEN 17/11/2025; 0007187-37.2015.8.19.0064 - APELAÇÃO. Des(a). ROSE MARIE PIMENTEL MARTINS - Julgamento: 07/07/2026 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 16ª CÂMARA CÍVEL); 0316295-02.2021.8.19.0001 - APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des(a). ALEXANDRE TEIXEIRA DE SOUZA - Julgamento: 12/09/2024 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 16ª CÂMARA CÍVEL); 0026700-52.2018.8.19.0042 - REMESSA NECESSARIA. Des(a). CELSO SILVA FILHO - Julgamento: 08/02/2022 - VIGÉSIMA TERCEIRA CÂMARA CÍVEL.

RELATÓRIO

Apelações cíveis interposta por Livia Soares Bello da Silva e pelo Município de Araruama contra sentença que julgou parcialmente procedente o pedido formulado em ação popular ajuizada por Maria da Penha Bernardes, Márcio Ricardo de



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Quinta Câmara de Direito Público



Oliveira e Valéria Cristina Tavares do Amaral, visando à anulação do processo licitatório referente à contratação de empresa para show de fogos de artifício no Réveillon 2019/2020, na Lagoa de Araruama, com valor estimado em R\$ 528.458,07, determinando que o Município se abstinhasse de efetuar pagamento superior a R\$ 178.678,90 pelo referido contrato.

Narram os autores, em sua petição inicial, que o valor previsto para a contratação do show de fogos seria exorbitante para um único evento, em comparação com outros municípios, como Angra dos Reis, que teria contratado serviços semelhantes para vários eventos ao longo do ano por valor inferior.

Aduzem ainda que o Município de Araruama enfrenta carências em serviços públicos essenciais, como saúde, merenda escolar, saneamento básico e urbanização, o que tornaria o gasto questionado incompatível com a realidade local.

Requerem, ao final, a suspensão do processo licitatório e a declaração de nulidade do contrato administrativo, além da condenação dos réus ao pagamento das custas e honorários advocatícios [ID000003].

O Município, por sua vez, aduziu que editais de serviços similares em outros municípios apresentaram valores superiores, ressaltando a regularidade do procedimento licitatório e a observância dos princípios da administração pública (ID 000340).

O Ministério Público manifestou-se pelo indeferimento da liminar, entendendo que não havia elementos que indicassem ilegalidade no procedimento licitatório ou incompatibilidade do valor contratado com os parâmetros de mercado, destacando que não se comprovou que o Município enfrentava dificuldades financeiras impeditivas da prestação de serviços públicos essenciais (ID 000777).

A Chefe do Executivo apresentou manifestação preliminar, sustentando que as alegações da inicial não correspondiam à realidade dos fatos, destacando que o valor contratado estaria em consonância com outros certames realizados por municípios da região e que o evento visava a fomentar o turismo e a economia local (ID 000783).

O Juízo *a quo* deferiu parcialmente a liminar para determinar que o Município se abstinhasse de efetuar pagamento superior a R\$ 178.678,90 antes de 30/01/2020 pelo contrato de show de fogos, facultando, caso houvesse interesse em





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Quinta Câmara de Direito Público



pagamento antecipado, o depósito judicial do valor integral eventualmente contratado, podendo ser autorizado pagamento superior após a apresentação de informações acerca dos empenhos subscritos pelos agentes públicos [ID000789].

Regularmente citada, Livia Soares Bello da Silva apresentou contestação, na qual informou, inicialmente, ter cumprido integralmente a determinação judicial constante às fls. 789/791.

Em síntese, afirma que os autores pretendem suspender e anular a contratação, realizada mediante procedimento licitatório, destinada ao fornecimento e à execução da queima de fogos do réveillon de 2019/2020 no Município de Araruama, sob o fundamento de que o valor contratado seria excessivo, em comparação com ata de registro de preços do Município de Angra dos Reis, além de alegada violação aos princípios da moralidade e da razoabilidade e risco de prejuízo ao erário.

Sustenta que a demanda possui motivação política, por terem sido os autores identificados como opositores da Administração Municipal, e que o objetivo da ação seria impedir a realização da queima de fogos. Acrescenta que o indeferimento da medida liminar teria esvaziado o objeto da ação, razão pela qual defende a ausência de interesse em seu prosseguimento.

Alega, ainda, que a pretensão autoral não considera os interesses da municipalidade, destacando que a suspensão dos festejos causaria frustração à população e prejuízos ao comércio local, aos ambulantes, barraqueiros, hotéis e pousadas.

Ao final, impugna integralmente os argumentos deduzidos na petição inicial e requer a total improcedência dos pedidos, com o arquivamento da ação. Protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente a documental, reservando-se o direito de apresentar provas supervenientes, nos termos do artigo 435 do Código de Processo Civil (ID 000827).

O Município de Araruama apresentou contestação, na qual, inicialmente, requereu o reconhecimento da isenção quanto ao pagamento das custas processuais e sustentou a tempestividade da defesa.

Alegou que a demanda consiste em ação popular ajuizada com o objetivo de obter a declaração de nulidade do Pregão Presencial nº 108/2019, vinculado ao Processo Administrativo nº 27.128/2019 – SETUR, destinado à contratação de empresa





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Quinta Câmara de Direito Público



especializada na realização de espetáculo pirotécnico com balsas e flutuantes na Lagoa de Araruama, durante o Réveillon de 2019/2020, pelo valor de R\$ 528.458,07. Segundo relatado, os autores fundamentaram a pretensão na suposta incompatibilidade da despesa com a realidade econômica municipal e com as carências existentes na prestação de serviços públicos essenciais.

Em preliminar, arguiu a ilegitimidade ativa dos autores, ao argumento de que não comprovaram, mediante certidão expedida pela Justiça Eleitoral, o pleno exercício dos direitos políticos, ressaltando que apenas uma das demandantes teria juntado cópia do título de eleitor. Sustentou, ainda, a ausência de interesse processual, afirmando que a ação popular teria sido utilizada como instrumento de oposição política e de questionamento das escolhas administrativas do Poder Executivo, sem a indicação concreta de ato ilegal ou lesivo ao patrimônio público.

No mérito, defendeu a regularidade do procedimento licitatório e asseverou que a ação popular pressupõe a existência de ato contrário ao ordenamento jurídico e lesivo aos bens e valores tutelados constitucionalmente. Argumentou que os autores não apontaram qualquer irregularidade específica no certame, limitando-se a questionar o valor da contratação e a conveniência da realização do evento, matéria inserida no âmbito da discricionariedade administrativa.

Aduziu que a comparação com contratações realizadas por outros municípios seria inadequada, por não considerar aspectos como a quantidade de balsas e flutuantes, o tipo e o quantitativo de fogos e a duração do espetáculo, acrescentando que eventos semelhantes teriam sido contratados por valores superiores em outros entes municipais. Sustentou, também, inexistir prova de que a despesa compromettesse a prestação dos serviços públicos de saúde e educação, destacando a regularidade das contas municipais e a ampliação dos serviços oferecidos à população.

Por fim, afirmou que os autores não se desincumbiram do ônus de comprovar os fatos constitutivos do direito alegado, porquanto não apresentaram elementos capazes de demonstrar ilegalidade no procedimento licitatório, lesão ao patrimônio público ou violação à moralidade administrativa.

Requeru o acolhimento das preliminares, com a extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil. Subsidiariamente, pugnou pela improcedência dos pedidos, protestando pela produção das provas admitidas em direito [ID 831].





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Quinta Câmara de Direito Público



Manifestação do Ministério Público em que opina pela improcedência do pedido [ID 000886].

Pela sentença de ID 000892, o pedido foi julgado parcialmente procedente, nos seguintes termos:

“(…)

Estão presentes os pressupostos para o desenvolvimento válido do processo e as condições para o legítimo exercício do direito de ação.

Trata-se de pedido de anulação da licitação e do respectivo contrato administrativo de show de fogos de artifício no momento do reveillon 2019-2020, caso tenha sido assinado, no preço de R\$528.458,07.

O Município réu em defesa confirmou o referido preço ajustado.

O edital se encontra no index 56; a minuta do contrato, com espaço para ser assinada pelo Secretário Municipal de Cultura e pela Prefeita, a fls. 765/772.

Não há dúvidas que os atos do Poder Público em tese gozam de presunção de legitimidade, iuris tantum, sendo ônus do administrado provar a ilegalidade, conforme art. 37, caput, da Constituição.

A mesma norma constitucional contém os macroprincípios da impessoalidade, que importa em determinar ao agente público não se utilizar de seus gostos, desgostos e paixões no trato da coisa pública; da moralidade administrativa, que exige do administrador atos probos e ética para com a população; publicidade, com a transparência das contas públicas, informando à população os gastos públicos nas diversas áreas e eficiência, que tem como corolário a economicidade.

Os autores, membros do Poder Legislativo, com propriedade apresentaram aos autos uma das Decisões do Tribunal de Contas do RJ, a qual indica não serem corretas as prestações de contas pelo Município de Araruama na questionada gestão da ora Prefeita ré Livia Soares Bello da Silva (fls. 105), conforme a do ano de 2018, com o seguinte exposto na decisão do Plenário do TCE em 2019, antes da celebração do contrato ora em exame:

fls. 105, que aduz "o Corpo Instrutivo, por meio da 1ª Coordenadoria de Auditoria de Contas - 1ª CAC, sugeriu a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal face às seguintes irregularidade: ...";

fls. 123: "... o Ministério Público Especial consignou impropriedade às contas e determinação relativas à existência de sistema de tributação deficiente... em dissonância ao preconizado no art.



11 da Lei da Responsabilidade Fiscal ..." e

fls. 191: "... determinação à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE para que ... apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação ...", em caráter meramente exemplificativo.

A título de prática administrativa pública, o valor previsto no edital de Município que recebe grandes festas por turistas como Angra dos Reis, pelo que consta a fls. 13, acrescido de 0,5% ao mês (ou seja, mais 6%), totaliza R\$ 178.678,90, bem menos que metade do previsto no ora discutido. Nesta mesma esteira, R\$ 163.490,03 no iminente reveillon (2019/2020) da próxima cidade Arraial do Cabo, pelo que consta a fls. 242; Saquarema, R\$ 262.833,25 (fls. 243).

A presente ação não trata de interesse individual, mas sim direitos metaindividuais decorrentes dos deveres insitos nos referidos princípios constitucionais do referido artigo 37, caput, quais sejam, direitos dos administrados à atuação impessoal dos agente políticos, sem escolhas pessoais, muitas inclusive visando fins eleitoreiros, direito à probidade administrativa, direito a ter adequadamente informado dos gastos públicos e direito à eficiência no uso do erário, sendo a ação popular remédio constitutucional que não se interpreta literalmente a regra de que a prova cabe a quem alega, mormente por disporem facilmente os réus de todos os meios para apresentarem a legalidade do ato administrativo que praticaram.

As contestações de ambos os réus vieram desacompanhadas de documentos (index 827 e 831), sendo ônus dos réus comprovar a discriminação da composição dos preços de cada item apresentado na planilha de custos do evento e coerência com o preço médio de mercado, mormente ante o demonstrado superfaturamento.

A ação popular integra o microsistema processual coletivo e possui funções assemelhadas à ação civil pública, sendo certo que o presente processo não se trata de ação de improbidade administrativa com pedido das sanções do art. 12 da Lei nº 8429, mas sim de pedido de análise judicial da lisura do contrato administrativo celebrado.

Cabe destacar que a discricionariedade conferida ao Administrador não afasta o dever de motivação efetiva, com as explicitações do binômio custo-benefício, adotando-se critérios objetivos.

A realidade da prática forense nesta Comarca é a notória precariedade no efetivo investimento no desenvolvimento da Cidade. Com censo de população em grande parte humilde e com necessidades básicas negadas, como a título exemplificativo saneamento básico,

cultura, meio ambiente, dentre outros valores, são diárias as negativas até mesmo da Secretaria Municipal de Saúde, órgão diretamente subordinado à Chefe do Executivo ré, de atendimentos diversos à população, chegando a este Juízo ter que determinar até mesmo tutela de fornecimento de leite especial a crianças, sendo alto o índice de ações da saúde que tramitam neste Juízo, além de necessidade de tutelas jurisdicionais de internações, exames, fornecimento de medicamentos etc., o que pode ser facilmente verificado por dados estatísticos. Este Juízo vem recebendo

Ainda, não se mostra despidendo comentar que são muitas as decisões no âmbito eleitoral proibindo fogos de artifício, os quais podem configurar um problema de segurança aos transeuntes, bem como um problema para animais, autistas e portadores de síndrome de down, podendo gerar estresse e outros efeitos negativos, na propaganda eleitoral, ao que parece ignorados na escolha pelo Administrador.

Ainda o contrato prevê que a Prefeita poderá pagar ao contratado adiantado (cláusula 20.6, fls. 746).

Vishumbro violação ao princípio da proporcionalidade (ínsito no art. 5º, LIV, da Constituição) ainda ante a discrepância do contrato ora discutido com o mesmo objeto contratado por outros Municípios, em valores bem inferiores, pelo que consta a fls. 13 (Angra dos Reis, valor estimado em 2018 R\$ 168.565,00, conforme mencionado supra).

Dispositivo:

Isso posto, confirmo a decisão liminar de fls. 790. Julgo parcialmente procedentes os pedidos, declaro nulo o preço do contrato em R\$ 528.458,07.

Condeno o Município de Araruama réu a se abster de efetuar pagamento superior a R\$ 178.678,90 pelo contrato de "show de fogos" do reveillon 2019-2020.

Venham pelo Município réu os documentos que comprovem o cumprimento da liminar.

Encaminhe-se por ofício fotocópia da presente sentença à douta Procuradoria Geral de Justiça, com as nossas homenagens.

Custas pelos réus, sendo o ente público isento.

Condeno cada réu a pagar R\$ 500,00 a título de honorários advocatícios.

Com o trânsito em julgado e cumprimento, dê baixa e arquivem.

Intimem-se pelo portal, inclusive MP com atribuição neste Juízo. Araruama, 10/04/2022.

Alessandra de Souza Araujo - Juiz Titular

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz ”.

Foram interpostos recursos de apelação por Lívia Soares Bello da Silva e pelo Município de Araruama, ambos alegando, em síntese, a regularidade do procedimento licitatório, a inexistência de ilegalidade ou lesividade ao erário, a ausência de demonstração de dano ao patrimônio público, bem como a inadequação do parâmetro utilizado para limitação do valor do contrato. Pleiteiam, ao final, a reforma da sentença para julgar improcedentes os pedidos autorais.

As razões recursais da apelante Lívia Soares Bello da Silva sustentam que a contratação foi regular, observando os princípios da razoabilidade e moralidade, e que a comparação com contratos de outros municípios não seria adequada, pois cada caso possui particularidades quanto ao quantitativo, tipos de fogos e locais de queima. Aduz que a ação popular teria sido manejada com motivação política, não havendo nos autos prova de ilegalidade ou superfaturamento. Requer o provimento do recurso para a reforma integral da sentença [ID 000917].

O Município de Araruama, em suas razões recursais, suscita, preliminarmente, a ausência de interesse processual e a ilegitimidade ativa dos autores, ao argumento de que são vereadores de oposição.

No mérito, defende que não houve demonstração de ato ilegal ou lesivo ao patrimônio público, que o valor contratado estaria em conformidade com o mercado, e que a sentença desconsiderou o acervo probatório constante dos autos. Requer o provimento do recurso para julgar improcedente a demanda [ID 000923].

Certificada a tempestividade dos recursos de apelação e a regularidade do preparo [ID 000934 e 000935].

Contrarrazões em que os apelados pugnam pelo desprovimento do recurso [ID 0001021].

O Ministério Público, em parecer apresentado em grau recursal, opinou pelo conhecimento e desprovimento dos recursos, manifestando-se pela manutenção integral da sentença recorrida [ID 0001028].

É o relatório.

VOTO

Os recursos são tempestivos e estão presentes os demais requisitos de admissibilidade, razões pelas quais devem ser conhecidos.

A controvérsia recursal consiste em verificar a presença dos pressupostos necessários à invalidação, em sede de ação popular, do preço estabelecido no Pregão Presencial nº 108/2019, destinado à contratação de empresa especializada na realização de espetáculo pirotécnico durante o Réveillon de 2019/2020, no Município de Araruama.

Inicialmente, não prosperam as preliminares de ilegitimidade ativa e ausência de interesse processual suscitadas pelo Município.

Nos termos do artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e do artigo 1º da Lei nº 4.717/1965, qualquer cidadão possui legitimidade para ajuizar ação popular destinada à anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural:

“Art. 5º - LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”

“Lei nº 4.717/65 - Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.”



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Quinta Câmara de Direito Público



A circunstância de os demandantes exercerem mandato parlamentar ou integrarem grupo político de oposição à Administração Municipal não lhes retira a legitimidade para o ajuizamento da demanda, porquanto a análise das condições da ação deve ser realizada objetivamente, não se subordinando às possíveis motivações políticas do autor popular.

Igualmente, a realização do evento não implica perda superveniente do interesse processual, uma vez que a demanda não se restringe à suspensão do espetáculo, abrangendo também a validade do procedimento licitatório, do contrato e dos pagamentos dele decorrentes.

Rejeitam-se, portanto, as preliminares.

No mérito, assiste razão aos apelantes.

A ação popular constitui instrumento constitucional de controle da atuação administrativa, mas a procedência do pedido desconstitutivo pressupõe a identificação de ato ilegal e lesivo a algum dos bens jurídicos protegidos pelo artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal.

É certo que, conforme a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 836 de Repercussão Geral, a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos não constitui requisito indispensável para o cabimento da ação popular, uma vez que a lesão pode atingir, de maneira autônoma, o patrimônio moral, cultural ou histórico do Estado:

“Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe.”

Esse entendimento, entretanto, não dispensa a demonstração concreta da ilegalidade ou da lesão a um dos valores constitucionalmente tutelados. A inexistência de dano financeiro não impede a ação fundada em ofensa à moralidade administrativa, mas



permanece necessária a comprovação de conduta objetivamente contrária ao ordenamento jurídico ou aos princípios que regem a Administração Pública.

O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento no sentido de que, para o cabimento da ação popular, não se exige a demonstração de prejuízo material efetivo ao erário, sendo suficiente a comprovação de ato lesivo ao patrimônio público em sentido amplo, inclusive à moralidade administrativa.

Assim, a violação aos princípios que regem a Administração Pública, especialmente em hipóteses de indevida dispensa de licitação, pode caracterizar lesividade independentemente da prova de dano econômico concreto, admitindo-se, em determinadas situações, a configuração de dano *in re ipsa*. Confira-se:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO POPULAR. PRESSUPOSTOS. COMPROVAÇÃO DO ATO LESIVO. PREJUÍZO MATERIAL AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE.

HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Trata-se, na origem, de Ação Popular movida em 2004 contra a Prefeitura Municipal de Santos, Roca Distribuidora de Produtos Alimentícios Ltda., Paulo Roberto Gomes Mansur (ex-Prefeito e Deputado Federal Beto Mansur) e Emerson Marçal (ex-Secretário de Administração), em decorrência de celebração, sem licitação, de contrato de fornecimento de cestas básicas com a municipalidade. A contratação foi feita por dispensa de licitação por emergência, nos termos do art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/1993.

2. A sentença julgou a ação procedente para "anular o contrato administrativo 280/2003 decorrente do procedimento 23467/2003-71 e condenar os requeridos a restituir aos cofres do Município de Santos a quantia de R\$ 3.235.410,00 (três milhões, duzentos e trinta e cinco mil e quatrocentos e dez reais), com correção monetária, desde a data do desembolso, e juros legais, desde a data da citação".

3. O acórdão que julgou a Apelação no Tribunal de origem segue a mesma linha. Ampara-se na prova documental no trecho no qual afirma que "não se pode olvidar que essa obrigação vigorava desde o ano de 1997, sem que tenha ocorrido qualquer circunstância de caráter emergencial que viesse a justificar a contratação direta" das cestas básicas, reconhecendo a lesividade presumida para o ajuizamento da Ação Popular. Aduz que ocorreu emergência fabricada para justificar a dispensa de licitação quando "a situação foi criada pelos próprios

réus que, dolosa ou culposamente, pouco importa, deixaram transcorrer o prazo para se ultimar, de acordo com a lei, a contratação do fornecimento de cestas básicas". Fixa, ao final, que "a condenação à restituição aos cofres públicos deve limitar-se e compreender aos valores efetivamente dispendidos (sic) e que se referem a dois meses de contratação irregular".

4. O Recurso Especial foi provido em parte, mantendo o dever de ressarcimento ao erário no montante correspondente à diferença entre o valor pago e o custo básico das cestas entregues, afastando o dever de ressarcir na integralidade do valor dos contratos com dispensa de licitação.

5. Argumenta a parte embargante que o acórdão embargado da Segunda Turma teria adotado entendimento divergente do acórdão paradigma da Primeira Turma (REsp 1.447.237/MG, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho) que fixou a tese da necessidade da demonstração do binômio ilegalidade-lesividade para a condenação do autor do ilícito em Ação Popular, o que não teria sido demonstrado no caso concreto.

AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL (NECESSIDADE-UTILIDADE) 6. No acórdão embargado constatou-se que, para justificar a contratação direta por dispensa de licitação, o poder público apresentou emergências fabricadas ou fictas, deixando, por exemplo, de tomar tempestivamente as providências para a licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final de um contrato sem pôr em prática a licitação necessária à nova contratação.

7. O Município de Santos/SP, na gestão dos agentes políticos ora embargantes, realizou seguidas contratações emergenciais para o fornecimento de cestas básicas, sem abertura do regular procedimento licitatório, mesmo existindo condenação judicial em processo anterior relacionado a outro contrato emergencial com mesmo objeto, no qual se declarou a ilegalidade do negócio jurídico celebrado para aquisição das cestas básicas.

8. O acórdão embargado utilizou-se de duplo fundamento para justificar o dever de ressarcimento ao erário. Reconheceu a existência de efetivo dano ou prejuízo financeiro à Administração Pública com a aquisição de cestas básicas pelo Município em valor superior àquele praticado no mercado, tanto que determinou a quantificação do prejuízo na fase de cumprimento da sentença.

Concluiu, entretanto, com base em precedentes do STJ e do STF, prescindível comprovar o prejuízo financeiro ao erário na Ação Popular, por entender suficiente a demonstração do ilícito (violação ao

princípio licitatório) e de que a Administração deixou de adotar os critérios legais que prezam pela impessoalidade e moralidade na aquisição de bens e serviços pelo poder público, inviabilizando a competição entre os fornecedores e a escolha da proposta mais vantajosa pelo erário.

9. Ou seja, mesmo que em exercício argumentativo defenda-se que deve prevalecer o posicionamento firmado no acórdão paradigma da Primeira Turma, há no acórdão recorrido elementos suficientes para fazer ver o ato lesivo ao patrimônio público, pois o dano ao erário encontra-se evidenciado nos autos em relação aos valores pagos pelo Município a título de cesta básica que sobejam os valores praticados no mercado.

10. Assim, não se verifica no caso concreto que o manejo dos Embargos de Divergência, caso acolhida a tese do acórdão paradigma, enseja alteração do julgamento do Recurso Especial, configurando ausência de interesse recursal, binômio utilidade-necessidade, indispensável para viabilizar a via recursal. TEMA 836/STF. DESNECESSIDADE DA DEMONSTRAÇÃO DO ATO LESIVO DE CONTEÚDO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA AÇÃO POPULAR 11. Na sessão de julgamento do dia 14.3.2018 o Relator, eminente Ministro Benedito Gonçalves, deu provimento aos Embargos de Divergência, argumentando que "a condenação ao pagamento de ressarcimento ao erário, nos termos do art. 11 da Lei da Ação Popular, depende de que se tenha comprovado a efetiva ocorrência e a extensão do prejuízo ao erário".

Concluiu que "há de se reabrir a instrução processual, com o fim de que se produza prova acerca de eventual dano patrimonial sofrido pelo erário e, em caso positivo, da extensão de tal dano".

12. Como se sabe, a divergência que enseja a interposição dos Embargos de Divergência deve ser atual, nos termos da Súmula 168 do STJ: "Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado".

13. Não encontra abrigo na interpretação que vem realizando a Suprema Corte, na matéria, o entendimento firmado no acórdão paradigma, de que o conceito de ato lesivo sufragado pela Constituição Federal no inciso LXXIII do art. 5º ("qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;"), bem como pela Lei da Ação Popular

(4.717/1965), apenas estaria compreendido nos casos em que houver lesão ao erário de conteúdo econômico-financeiro.

14. O STF editou o Tema 836 da sua jurisprudência afirmando: "Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe.". Nesse mesmo sentido, os seguintes precedentes do STF: AI 745203/ SP.

Relator Ministro Roberto Barroso. Julgamento: 23/6/2015. Órgão Julgador: Primeira Turma; AI 561622/ SP. Relator Ministro Ayres Britto. Julgamento: 14/12/2010. Órgão Julgador: Segunda Turma; RE 170768/SP. Relator Ministro Ilmar Galvão. Julgamento: 26/3/1999. Órgão Julgador: Primeira Turma.

15. Não se desconhece a existência de precedente do STJ que entende "imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a procedência da Ação Popular e consequente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes" (REsp 1.447.237/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 9/3/2015).

16. Ocorre que a jurisprudência majoritária do STJ defende que a Ação Popular é cabível quando violados os princípios da Administração Pública (art. 37 da CF/1988), como a moralidade administrativa, ainda que inexistente o dano material ao patrimônio público. A lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a Lei 4.717/1965 estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerá-lo lesivo e nulo de pleno direito. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.504.797/SE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 1º/6/2016; AgRg no REsp 1.378.477/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17/3/2014; REsp 1.071.138/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 19/12/2013; REsp 849.297/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8/10/2012; REsp 1.203.749/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 21/8/2012; REsp 1.127.483/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/10/2012; AgRg nos EDcl no REsp 1.096.020/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira

Turma, DJe 4/11/2010; REsp 858.910/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 1º/2/2007, p. 437.

DANO IN RE IPSA 17. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado segundo o qual a dispensa indevida de licitação configura dano in re ipsa, permitindo a configuração do ato de improbidade que causa prejuízo ao erário. A propósito: AgInt nos EREsp 1.512.393/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe 17/12/2018; REsp 1.732.761/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16/11/2018. CONCLUSÃO 18. Embargos de Divergência conhecidos e não providos.

(EResp n. 1.192.563/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, relator para acórdão Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 27/2/2019, DJe de 1/8/2019.)”

No caso em exame, a sentença reconheceu a existência de superfaturamento e declarou a nulidade do preço de R\$ 528.458,07, limitando o pagamento ao montante de R\$ 178.678,90, essencialmente com fundamento na comparação com valores de contratações realizadas pelos Municípios de Angra dos Reis, Arraial do Cabo e Saquarema.

Ocorre que a simples diferença entre os valores contratados por entes municipais distintos não constitui elemento suficiente para demonstrar sobrepreço ou superfaturamento.

Para que a comparação pudesse ser utilizada como parâmetro válido, seria indispensável demonstrar a efetiva identidade entre os objetos contratados, considerando-se, entre outros aspectos, a quantidade e o tipo dos artefatos pirotécnicos, a duração do espetáculo, o número de pontos de queima, a utilização de balsas ou flutuantes, os serviços de transporte, montagem e segurança, as exigências técnicas, os custos operacionais, a época da contratação e as condições específicas de execução.

Analisando os editais de contratação dos Municípios de Angra dos Reis (ID 195, fl.9), Saquarema (ID 282, fl. 19) e Arraial do Cabo (ID 244, fl. 15), constata-se que o objeto da contratação difere do objeto a ser contratado pelo Município de Araruama.

Explica-se:

O Município de Angra dos Reis publicou edital para a contratação do serviço de fornecimento de fogos de artifício (ID 195, fls. 10/11). Os produtos a serem

fornecidos pela empresa contratada constam descritos na Ata de Registro de Preços nº 098/2019 (ID 195, fls. 9/10) como show pirotécnico e fogos:

TERMO DE HOMOLOGAÇÃO

O Sr. Secretário Executivo de Desenvolvimento Econômico, no uso de suas atribuições legais, RESOLVE:

Com fundamento no art. 4º, Inciso XXII, da lei nº 10.520/02 e posteriores alterações, e conforme o que consta do processo nº 2019006303, HOMOLOGAR o procedimento licitatório na modalidade Pregão

Presencial nº 028/2019, tipo menor preço, cujo o objeto é o Registro de Preços, para futura e eventual contratação de empresa especializada em show pirotécnico, sendo a mesma responsável pelo fornecimento de fogos de artifícios para atender os eventos culturais a serem realizados e apoiados pela Secretaria Executiva de Cultura e Patrimônio, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, em favor da empresa abaixo:

PIROEX EIRELI EPP

Seguem dados da empresa vencedoras:

PIROEX EIRELI, inscrita no CNPJ nº 05.283.691/0001-00, vencedora dos itens (valores unitários): 01 (R\$ 20.000,00), 02 (R\$ 16.500,00), 03 (R\$ 8.300,00) e 04 (R\$ 11.000,00), perfazendo o valor total de:
R\$ 444.500,00

(Quatrocentos e quarenta e quatro mil e quinhentos reais)

Valor total do Pregão Presencial 028/2019 foi de:

R\$ 444.500,00

(Quatrocentos e quarenta e quatro mil e quinhentos reais)

Angra dos Reis, 04 de Junho de 2019.

JOÃO CARLOS RABELLO

Secretário Executivo de Desenvolvimento Econômico



Constitui anexo ao presente instrumento a ata de realização da sessão pública, que conterá as informações dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços pelos preços acima, ora registrados, nos termos do inciso II, §1º e §4º do art. 11 do Decreto 9.829/2015, para Formação do Cadastro de

03	SHOW PIROTECNICO - KIT "C" Tempo de duração aproximado da queima: 05 minutos Especificações: 01 TORTA DISCOVERY SPECIAL SHOW - 145 TUBOS CADA: 99 tubos de 1,5" 42 tubos de 1,8" 04 Tubos 3" Efeitos: Folha seca, tremulante, verde, branca, azul, violeta, pisca ouro, amarelo, crackling, laranja e chorão. 01 TORTA 100 TUBOS 1,5" CADA Efeitos: Tabletes crackler, baladas de cores, bombas coloridas. 01 TORTA 72 TUBOS DE 1,5" CADA Aberturas em: Metralhadora. 02 TORTA 72 TUBOS DE 1,5" CADA Aberturas em: Leque. 01 TORTA MANHATAN 30 TUBOS DE 1,8" CADA Efeitos: Tabletes crackler, baladas de cores, bombas coloridas. 01 TORTA 49 TUBOS DE 1,5" CADA Efeitos: Tabletes crackler, baladas de cores, bombas coloridas. 01 TORTA 30 TUBOS DE 1,5" CADA Aberturas em: Leque 100 MORTEIROS DE 2,5" 3D Cargas multicoloridas: Folha seca, tremulante, verde, branca, azul, violeta, pisca ouro, amarelo, crackling, laranja e chorão. Obs: É necessário equipe própria para montagem, operação e desmontagem, com mão de obra especializada, ferramentas próprias e adequadas ao padrão de segurança. A execução do serviço deverá ser acompanhado por responsável técnico, devidamente registrado no órgão competente e deverá ser providenciado as devidas autorizações junto aos órgãos competentes para a realização do show pirotécnico. Antes do início dos trabalhos deverá ser providenciado todos os equipamentos de segurança adequados: extintores, EPI's para toda equipe e isolamento da área de queima dos fogos. MARCA:	KIT	15	15	75	R\$ 8.300,00
----	--	-----	----	----	----	--------------

O Município de Arraial do Cabo realizou a contratação para show pirotécnico de fogos de artifício, descrevendo os bens e serviços da contratação, no valor de R\$163.490,03 (ID 244, fls. 15/19):

ANEXO I

TERMO DE REFERÊNCIA

1. OBJETO

Contratação de empresa especializada em show pirotécnico de fogos de artifícios, seguindo os padrões estabelecidos na planilha abaixo, com produtos de boa qualidade do mercado, a contratação do serviço será para comemoração ao Réveillon 2019-2020 no centro, que será realizada no dia 31 de Dezembro de 2019, na Praia Grande.

2.4 - O Valor Total estimado para presente contratação será R\$ 163.490,03 (Cento e sessenta e três mil, quatrocentos e noventa reais, três centavos).

1	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTAS LEQUES DE 49 TUBOS 1,5" MISTA FIM CRACKER	10	UND.	R\$ 219,23	R\$ 2192,30
2	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTAS W 36 TUBOS 1,5" CROSSEDE KAMURRO	04	UND.	R\$ 276,89	R\$ 1107,56
3	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTA MAGIC KING 100 TUBS 3/4 MULTICORES	02	UND.	R\$ 255,00	R\$ 510,00
4	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTA PANORAMICA	02	UND.	R\$ 274,33	R\$ 548,66
5	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTAS 25 TUBOS 1,5" CROSSETE VERMELHO	10	UND.	R\$ 199,47	R\$ 1994,70
6	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTAS 36 TUBOS 1,5" CROSSETE PRATA	03	UND.	R\$ 268,05	R\$ 804,15
7	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTA 50 TUBOS 1,8" PANCADÃO RASTRO AZUL EXPLOÇÃO CHORÃO BROCADA	03	UND.	R\$ 429,55	R\$ 1288,65
8	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTAS MWX 120 TUBOS CALDA VERMELHA EXPLOÇÃO CRISÂNTEMO CRACKLING	08	UND.	R\$ 393,65	R\$ 3149,20
9	Contratação de empresa especializada em show pirotécnico com fornecimento de fogos tipo TORTAS DE 25 TUBOS 1,5" VAZO AZUL/PALMEIRA PRATEADA.	07	UND.	R\$ 194,44	R\$ 1361,10

10	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTAS DE 25 TUBOS 3/4 BILABONG LEQUE TRASSANTE KAMURO	20	UND.	R\$ 140,00	R\$ 2800,00
11	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTAS DE 25 TUBOS MOSAIC LEQUE EXPLOÇÃO DE FLORES COM CRACKLING/CALDA AZUL	10	UND.	R\$ 100,33	R\$1003,30
12	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTAS 90 TUBOS 1,5" CALDA VERMELHA EXPLOÇÃO COCONUT PRATA COM CRACKLING	02	UND.	R\$ 323,33	R\$ 646,66
13	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTA 100 TUBOS MAGIC KING Z CALDA AZUL EXPLOÇÃO FLORES CRAKER	02	UND.	R\$ 285,33	R\$ 570,66
14	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo CENTELHADOR DE TUBOS SINALIZADOR GRANDE COM 10 TUBOS EFEITO TRASSANTE FOLHA SECA COM EXPLOÇÃO	10	UND.	R\$ 154,22	R\$ 1542,20
15	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo BOLA CREPITANTE - KFUZA BALL	200	UND.	R\$ 10,44	R\$ 2088,00
16	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo MORTEIROS DE 3" EFEITO ESTRELA PRATEADA	200	UND.	R\$ 28,75	R\$ 5750,00
17	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo MORTEIROS DE 4" EFEITO KAMURRO E INTERNITENTE	100	UND.	R\$ 30,77	R\$ 3077,00
18	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo MORTEIROS DE 7" BELÍSSIMA VERMELHA	25	UND.	R\$ 124,67	R\$ 3116,75

19	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo MORTEIROS DE 5" CRACKER DE LUZ	100	UND.	R\$ 68,87	R\$ 6887,00
20	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo BOMBAS DE 6" FOLHA SECA COM TRONCO	50	UND.	R\$ 152,97	R\$ 7648,50
21	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo GIRÂNDOLA 3600 CORES BALADAS DE CRACKER, BALADAS VERMELHAS, TUBOS DE APITOS, BALADAS VERDES E PRATAS	04	UND.	R\$ 594,87	R\$ 2379,48
22	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTA VIP CELEBRATION LEQUE DE CORES, EFEITOS BALADAS DE CRACKER, VERMELHAS, TUBO DE APITO, BALADAS VERDES E PRATAS.	04	UND.	R\$ 254,50	R\$ 1018,00
23	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo CENTELHADOR DE TUBOS SEQUENCIAIS COM 10 TUBOS EFEITO TRASSANTE FOLHA SECA COM EXPLOSÃO	04	UND.	R\$ 100,83	R\$ 435,32
24	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTA ARENA DANCE SHOW 96 TUBOS	08	UND.	R\$ 444,53	R\$ 3556,24
25	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo GIRÂNDOLA 3600 MOSTA, EFEITO EM LEQUE VASO CRACKLING VERDE VERMELHO/APITO	03	UND.	R\$ 679,23	R\$ 2037,69
26	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo GIRÂNDOLA 3600 TIROS EFEITO EM Z TRAÇANTE DOURADO PONTA AZUL	03	UND.	R\$ 641,73	R\$ 1925,19
27	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo MORTEIRO	10	UND.	R\$ 191,17	

	DE 8" EFEITO CENTRO CROSSEDETE VERDE LAT. VERMELHO				R\$ 1911,70
28	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo CONJUNTO DE MULTIPLOS KIT 2" 24 TUBOS	15	UND.	R\$ 298,50	R\$ 4477,50
29	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo CONJUNTO DE MULTIPLOS TORTA 25 TUBOS 2,5" HD PLUS	38	UND.	R\$ 408,65	R\$ 15528,70
30	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo CONJUNTO DE MULTIPLOS KIT 3" 12 TUBOS	40	UND.	R\$ 379,36	R\$ 15174,40
31	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo CONJUNTO DE MULTIPLOS KIT 4" 9 TUBOS	40	UND.	R\$ 537,78	R\$ 21511,20
32	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo CONJUNTO DE MULTIPLOS KIT 2" 12 TUBOS	83	UND.	R\$ 239,23	R\$ 19856,09
33	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTA COLOR TOP 64 TUBOS	16	UND.	R\$ 155,30	R\$ 2484,80
34	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTA SONIC STAR 64 TUBOS	16	UND.	R\$ 155,30	R\$ 2484,80
35	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo TORTA ESTRELA VOADORA 64 TUBOS	42	UND.	R\$ 165,00	R\$ 6930,00
36	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo CONJUNTO DE TUBOS MULTIPLOS TORTA 60 TUBOS 1,5"	17	UND.	R\$ 428,00	R\$ 7276,00
37	Show pirotécnico com fornecimento de fogos de artifício tipo CONJUNTO DE TUBOS MULTIPLOS TORTA 16 TUBOS 3/4 NOITE MÁGICA	50	UND.	R\$128,33	R\$ 6416,50

Por sua vez, o Município de Saquarema publicou edital para contratação de show pirotécnico com material incluso e fornecimento dos fogos pelo período de 12 meses, no valor de R\$262.833,25 (ID 282, fls. 19/22):

TERMO DE REFERENCIA

O PRESENTE TERMO DE REFERÊNCIA TEM POR OBJETO O REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A EXECUÇÃO DE SHOW PIROTÉCNICO EM EVENTOS DESTE MUNICÍPIO A SEREM REALIZADOS NO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.

1. OBJETO: O presente Termo de Referência tem por objeto o registro de preços para CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SHOW PIROTÉCNICO COM MATERIAL INCLUSO E FORNECIMENTO DE FOGOS DE ARTIFÍCIO, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E QUANTIDADES CONSTANTES DESTE TERMO DE REFERÊNCIA.

14. – DOS PREÇOS ESTIMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO

14.1. - O preço total é estimado no valor de R\$ 262.833,25 (duzentos e sessenta e dois mil, oitocentos e trinta e três reais e vinte e cinco centavos) pela Administração e foi definido conforme pesquisa de mercado.

5. ESPECIFICAÇÕES E QUANTIDADES

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNID.	QUANT.
1	Show Pirotécnico pequeno porte, contendo: a) 05 (cinco) dúzias de rojão de vara cores; b) 02 (duas) tortas de 50 tubos de 1,5"; c) 03 (três) caixas de girândola 468 cores; d) 04 (quatro) tortas de 25 tubos de 1,5"; e) 04 (quatro) caixas de girândola 468 tiros; f) Mão de obra com serviço de montagem, desmontagem, frete e detonação dos materiais por um técnico habilitado.	Serv.	10
2	Show Pirotécnico médio porte, contendo: a) 100 (cem) morteiros de 2,5"; b) 100 (cem) morteiros de 3"; c) 50 (cinquenta) morteiros de 4"; d) 07 (sete) tortas de 100 tubos de 1,5"; e) 10 (dez) caixas de girândola 468 tiros; f) Mão de obra com serviço de montagem, desmontagem, frete e detonação dos materiais por um técnico habilitado.	Serv.	5
3	show Pirotecnico de grande porte contendo: a) 400 (quatrocentos) morteiros de 2,5"; b) 250 (duzentos e cinquenta) morteiros de 3"; c) 150 (cento e cinquenta) morteiros de 4"; d) 50 (cinquenta) morteiros de 5"; e) 50 (cinquenta) morteiros de 6"; f) 15 (quinze) tortas de 100 tubos de 1,5"; g) 15 (quinze) caixas de girândola 468 tiros; f) Mão de obra com serviço de montagem, desmontagem, frete e detonação dos materiais por um técnico habilitado.	Serv.	5

06.ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA

ITEM	ESPECIFICAÇÃO
1	Show Pirotécnico pequeno porte, contendo: a) 05 (cinco) dúzias de rojão de vara cores; b) 02 (duas) tortas de 50 tubos de 1,5"; c) 03 (três) caixas de girândola 468 cores; d) 04 (quatro) tortas de 25 tubos de 1,5"; e) 04 (quatro) caixas de girândola 468 tiros; f) Mão de obra com serviço de montagem, desmontagem, frete e detonação dos materiais por um técnico habilitado.
2	Show Pirotécnico médio porte, contendo: a) 100 (cem) morteiros de 2,5"; b) 100 (cem) morteiros de 3"; c) 50 (cinquenta) morteiros de 4"; d) 07 (sete) tortas de 100 tubos de 1,5"; e) 10 (dez) caixas de girândola 468 tiros; f) Mão de obra com serviço de montagem, desmontagem, frete e detonação dos materiais por um técnico habilitado.

RUBRICA _

3	show Pirotecnico de grande porte contendo: a) 400 (quatrocentos) morteiros de 2,5"; b) 250 (duzentos e cinquenta) morteiros de 3"; c) 150 (cento e cinquenta) morteiros de 4"; d) 50 (cinquenta) morteiros de 5"; e) 50 (cinquenta) morteiros de 6"; f) 15 (quinze) tortas de 100 tubos de 1,5"; g) 15 (quinze) caixas de girândola 468 tiros; f) Mão de obra com serviço de montagem, desmontagem, frete e detonação dos materiais por um técnico habilitado.
---	--

Entretanto, verifica-se que os objetos dos contratos acima mencionados não guardam identidade com aquele celebrado pelo Município de Araruama. Embora a contratação realizada pelo Município apelante envolva valor superior (R\$528.458,07), seu objeto possui características próprias, por abranger a prestação de serviços relacionados a balsas e flutuantes, circunstância que impede a comparação direta dos valores contratados sem a consideração das especificidades de cada ajuste (ID 644, fl. 18):

ANEXO IV - VALOR ESTIMADO

Itens	ESPECIFICAÇÃO	UND	QTD	MEDIA UNITÁRIA	MEDIA TOTAL
	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de show de fogos de artifício com balsas e flutuantes na Lagoa de Araruama, para realização do Réveillon 2019/2020, conforme especificações descritas abaixo.				
	Material a ser utilizado dividido nas 04 balsas				
1	Bomba aérea de 03"	UNID	280	R\$ 53,60	R\$ 15.008,00
2	Bomba aérea de 04"	UNID	600	R\$ 89,20	R\$ 53.520,00
3	Bomba aérea de 05"	UNID	280	R\$ 153,00	R\$ 42.840,00
4	Bomba aérea de 06"	UNID	280	R\$ 238,00	R\$ 66.640,00
5	Bomba aérea de 07"	UNID	200	R\$ 300,00	R\$ 60.000,00
6	Bomba aérea de 08"	UNID	150	R\$ 397,33	R\$ 59.599,50
7	Candela Romana de 2" com 8 tiros	UNID	300	R\$ 170,66	R\$ 51.198,00
8	Candela Romana de 3" com 8 bombas	UNID	120	R\$ 211,66	R\$ 25.399,20
9	Torta colorida de 49 tubos	UNID	18	R\$ 406,66	R\$ 7.319,88
	Material a ser utilizado dividido nos 03 flutuantes				
10	Tortas de 100 tubos 1,5"	UNID	9	R\$ 834,66	R\$ 7.511,94
11	Candelas romanas de 8 tiros 1,2"	UNID	54	R\$ 137,33	R\$ 7.415,82
12	Candelas mo notiros 1,5" cores diversas	UNID	300	R\$ 12,53	R\$ 3.759,00
13	Torta de 25 tubos 1,5" cores diversas	UNID	9	R\$ 221,86	R\$ 1.996,74
	Balsas em Ferro e/ou aço para servir de suportes para os Fogos na Lagoa				
14	Balsas que Deverão ser confeccionadas em ferro ou aço, devidamente registrado na Capitania dos Portos, com título de embarcação (TIE), medidas mínimas de 45 m³.	UNID	4	R\$ 25.500,00	R\$ 102.000,00
	Flutuantes em Ferro e/ou Aço para servir de suportes para os Fogos na Lagoa				
15	Flutuantes que Deverão ser confeccionadas em ferro ou aço, devidamente registrado na Capitania dos Portos, com título de embarcação (TIE), medidas mínimas de 8 m².	UNID	3	R\$ 8.083,33	R\$ 24.249,99
	VALOR MÉDIO APURADO POR PESQUISA DE MERCADO				R\$ 528.458,07

1 - OBJETO

Material a ser utilizado dividido nas 04 balsas			
Nº DE ORDEM	DISCRIMINAÇÃO	QTD	UNIDADE
1	Bomba aérea de 03"	280	Unidade
2	Bomba aérea de 04"	600	Unidade
3	Bomba aérea de 05"	280	Unidade
4	Bomba aérea de 06"	280	Unidade
5	Bomba aérea de 07"	200	Unidade
6	Bomba aérea de 08"	150	Unidade
7	Candela Romana de 2" com 8 tiros	300	Unidade
8	Candela Romana de 3" com 8 bombas	120	Unidade
9	Torta colorida de 49 tubos	18	Unidade

Material a ser utilizado dividido nos 03 flutuantes			
Nº DE ORDEM	DISCRIMINAÇÃO	QTD	UNIDADE
10	Tortas de 100 tubos 1,5"	9	Unidade
11	Candelas romanas de 8 tiros 1,2"	54	Unidade
12	Candelas mo notiros 1,5" cores diversas	300	Unidade
13	Torta de 25 tubos 1,5" cores diversas	9	Unidade

Balsas em Ferro e/ou aço para servir de suportes para os Fogos na Lagoa			
Nº DE	DISCRIMINAÇÃO	QTD	UNIDADE

ORDEM			
14	Balsas que Deverão ser confeccionadas em ferro ou aço, devidamente registrado na Capitania dos Portos, com título de embarcação (TIE), medidas mínimas de 45 m ² .	4	Unidade

Flutuantes em Ferro e/ou Aço para servir de suportes para os Fogos na Lagoa			
Nº DE ORDEM	DISCRIMINAÇÃO	QTD	UNIDADE
15	Flutuantes que Deverão ser confeccionadas em ferro ou aço, devidamente registrado na Capitania dos Portos, com título de embarcação (TIE), medidas mínimas de 8 m ² .	3	Unidade

2 – DESCRIÇÃO TÉCNICA

Show em fogos de artifício - 04 Balsas, contendo cada uma: 70 Bombas aérea de 03" várias cores e efeitos, 150 Bombas aérea de 04" várias cores e efeitos, 70 Bombas aérea de 05" várias cores e efeitos, 70 Bombas aérea de 06" várias cores e efeitos, 50 Bombas aérea de 07" várias cores e efeitos, 37,05 Bombas aérea de 08" várias cores e efeitos, 75 Candelas Romana de 2" com 8 tiros, 30 Candelas Romana de 3" com 8 bombas efeito: Rastros Multicores, 4,5 Tortas colorida de 49 tubos efeitos em "Z", que deverão ser confeccionadas em ferro ou aço, devidamente registrado na Capitania dos Portos, com título de embarcação (TIE), medidas mínimas de 45 m², sendo esse quantitativo para CADA BALSA. E **03 Flutuantes** com 3 tortas de 100 tubos 1,5", 18 candelas romanas de 8 tiros 1,2", 100 candelas monótiros 1,5" cores diversas e 3 tortas de 25 tubos 1,5" cores diversas, que deverão ser confeccionadas em ferro ou aço, devidamente registrado na Capitania dos Portos, com título de embarcação (TIE), medidas mínimas de 8 m², sendo esse quantitativo para CADA FLUTUANTE.

Todas cores deverão ter a prevalência da cor violeta.

3 – FORMA DE EXECUÇÃO: O objeto deverá ser montado na Lagoa de Araruama – Praia do Centro da cidade de Araruama/RJ, tendo como referência para instalação das balsas e flutuantes em frente à Praça Antonio Raposo, no dia 28 de dezembro de 2019, a partir das 8 horas, conforme definido pela Superintendência de Turismo.

Por outro lado, mostram-se mais adequados à análise comparativa os contratos celebrados pelos Municípios de Itapemirim, Rio das Ostras e Macaé, por

possuírem objetos semelhantes ao ajuste em exame e, ainda assim, apresentarem valores de contratação superiores ao praticado pelo Município de Araruama.

Nesse sentido, o contrato celebrado pelo Município de Itapemirim, que também contempla a inclusão de balsa, possui valor de R\$ 785.900,00, conforme documentação constante do ID 448, fls. 1/4, montante superior ao da contratação realizada pelo Município de Araruama:

		PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PÇA DOMINGOS JOSÉ MARTINS, 01 PRÉDIO - CENTRO - ITAPEMIRIM - ES - CEP: 29330-000 CNPJ: 27.174.168/0001-70 TEL/FAX: 2835296030 SITE: www.itapemirim.es.gov.br					
		AUTORIZAÇÃO DE FORNECIMENTO/EXECUÇÃO Nº 001331/2019					
Órgão	SEC MUN DE TURISMO			Processo	020548/2019		
Origem	Pregão Presencial Nº 000077/2019			Termo	000171/2019		
Dotação	025021.236951002.256.33903900000.15300000000 - OUTROS			Ficha - Fonte	00819-15300000000		
Fornecedor	PIROEX EIRELI - EPP			CNPJ	05.283.691/0001-00		
Endereço	AVENIDA BIAS FORTE, 1437 - BARRO PRETO - BELO HORIZONTE - MG - MG - CEP: 30170012			Telefone	3132754221		
Item	Lote	Código	Especificação	Unidade	Quantidade	Unitário	Valor Total
00001	00001	00004370	SHOW PIROTECNICO DE GRANDE PORTE EM TERRA fornecimento e queima de fogos com duração de 15 min composta pelos seguintes artefatos pirotécnicos: 120 morteiros de 8 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 100 morteiros de 7 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 100 morteiros de 6 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 120 morteiros de 5 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 150 morteiros de 4 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 50 morteiros de 3 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 150 candelas de 2 8 tiros cores variadas. 10 tortas 120 tb. 20 mm. efeitos w e z 05 tortas de 180 tb. 38 mm. efeitos w	SERV	1,000	184.000,00	184.000,00
00002	00002	00004371	LOCAÇÃO DE 1 (UMA) BALSA MARITIMA aplicação: para navegação em mar aberto, tamanho mínimo (m): 70m 2 de convés, pontal(tamanho mínimo): 2 m, características: com convés liso para carga seca: cada balsa deverá ter pelo menos 02(duas) ancoras com peso suficiente para que não permita que a balsa fique se movendo, comprometendo desta forma a segurança dos produtos e serviços, e ainda deverá estar apta e legalizada perante a capitania dos portos(marinha), deverá estar incluso no valor, os custos com rebocador(que tenha canhão d'água e tripulação), lanches de apoio, blaster pirotécnico(sendo 01 na terra e outros 02 no mar na lancha de apoio).	UNI	1,000	99.000,000	99.000,00
00003	00002	00004371	LOCAÇÃO DE 1 (UMA) BALSA MARITIMA aplicação: para navegação em mar aberto, tamanho mínimo (m): 70m 2 de convés, pontal(tamanho mínimo): 2 m, características: com convés liso para carga seca: cada balsa deverá ter pelo menos 02(duas) ancoras com peso suficiente para que não permita que a balsa fique se movendo, comprometendo desta forma a segurança dos produtos e serviços, e ainda deverá estar apta e legalizada perante a capitania dos portos(marinha), deverá estar incluso no valor, os custos com rebocador(que tenha canhão d'água e tripulação), lanches de apoio, blaster pirotécnico(sendo 01 na terra e outros 02 no mar na lancha de apoio).	UNI	1,000	99.000,000	99.000,00



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PÇA DOMINGOS JOSÉ MARTINS, 01 PRÉDIO - CENTRO - ITAPEMIRIM - ES - CEP: 29330-000
CNPJ: 27.174.168/0001-70 TEL/FAX: 2835296030 SITE: www.itapemirim.es.gov.br

AUTORIZAÇÃO DE FORNECIMENTO/EXECUÇÃO
Nº 001331/2019

00004	00004	00004376	SHOW PIROTECNICO DE GRANDE PORTE MARITIMO EMBARCAÇÃO EM Balsa com DETONACAO VIA RADIO show pirotécnico de grande porte marítimo embarcado em balsa com detonação via rádio, fornecimento e queima de fogos com duração de 15 min composta pelos seguintes artefatos pirotécnicos: 120 morteiros de 8 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 100 morteiros de 7 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 100 morteiros de 6 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 120 morteiros de 5 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 150 morteiros de 4 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 50 morteiros de 3 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 150 candelas de 2 8 tiros cores variadas. 10 tortas 120 tb. 20 mm. efeitos w e z 05 tortas de 180 tb. 38 mm. efeitos w 05 tortas 40 tubos 2 efeito v cores variadas.	SERV	1,000	185.000,00 0	185.000,00
00005	00001	00004370	SHOW PIROTECNICO DE GRANDE PORTE EM TERRA fornecimento e queima de fogos com duração de 15 min composta pelos seguintes artefatos pirotécnicos: 120 morteiros de 8 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 100 morteiros de 7 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 100 morteiros de 6 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 120 morteiros de 5 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 150 morteiros de 4 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 50 morteiros de 3 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 150 candelas de 2 8 tiros cores variadas. 10 tortas 120 tb. 20 mm. efeitos w e z 05 tortas de 180 tb. 38 mm. efeitos w	SERV	1,000	184.000,00 0	184.000,00
00006	00006	00004372	SHOW PIROTECNICO DE MEDIO PORTE EM TERRA fornecimento e queima de fogos com duração de 5 minutos, composta pelos seguintes artefatos pirotécnicos: 50 morteiros de 4 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 50 morteiros de 3 em tb. de fibra, cores e ef. variados. 10 candelas de 2 8 tiros cores variadas.	SERV	1,000	34.900,000	34.900,00





PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PÇA DOMINGOS JOSÉ MARTINS, 01 PRÉDIO - CENTRO - ITAPEMIRIM - ES - CEP: 29330-000
CNPJ: 27.174.168/0001-70 TEL/FAX: 2835296030 SITE: www.itapemirim.es.gov.br

Página
450
Carimbado Eletronicamente

AUTORIZAÇÃO DE FORNECIMENTO/EXECUÇÃO
Nº 001331/2019

			02 tortas 120 tb. 20 mm. efeitos w e z						
			01 tortas de 160 tb. 38 mm. efeitos w						
			01 tortas 40 tubos 2 efeito v cores variadas						
Total Geral									785.900,00

Justificativa:
Autorização de Fornecimento referente à Contratação da Empresa para a prestação de serviço de SHOW PIROTÉCNICO PARA ATENDER A PROGRAMAÇÃO DE ABERTURA DE NATAL NO DIA 06 DE DEZEMBRO NA PRAÇA DOMINGOS JOSÉ MARTINS - SEDE DO MUNICÍPIO E RÉVEILLON NO DIA 31 DE DEZEMBRO 2019, NAS LOCALIDADES DE ITAIPAVA, ITAOCA E SEDE, de acordo com assinado na Ata de Registro de Preços nº 171/2019 do Pregão Presencial nº 077/2019, contrato nº 276/2019, conforme os demais documentos e justificativas constantes no Processo nº 30495/2019 e Empenho nº 9221/2019

AUTORIZO a Aquisição / Execução.

ITAPEMIRIM, 4 de dezembro de 2019



 Chefe Departamento de Compras

Do mesmo modo, o Município de Rio das Ostras contratou serviço de natureza semelhante pelo valor de R\$ 705.603,00, abrangendo balsa, flutuantes e barco de apoio, conforme se verifica do ID 551, fl. 26:

TOTALIZAÇÃO									
SHOW PIROTÉCNICO CENTRO - Balsa	Unidade	1							R\$ 246.990,88
SHOW PIROTÉCNICO FLUTUANTES	Unidade	1							R\$ 47.459,13
SHOW PIROTÉCNICO MORRO DA BALEIA	Unidade	1							R\$ 96.106,50
SHOW PIROTÉCNICO EMISSÁRIO DE COSTA AZUL	Unidade	1							R\$ 103.771,50
TOTAL GERAL MEDIO DOS SHOWS PIROTÉCNICOS									R\$ 494.328,00
ALUGUEL DE BALSAS EM FERRO	Unidade	1							
TOTAL GERAL MEDIO DA Balsa									R\$ 145.400,00
ALUGUEL DE FLUTUANTES EM FERRO 8m² (5 Unids.)	Unidade	1							
TOTAL GERAL MEDIO DOS FLUTUANTES									R\$ 48.250,00
ALUGUEL DE BARCO DE APOIO (1 Unid.)	Unidade	1							
TOTAL GERAL MEDIO DA LANCHAS									R\$ 17.625,00
VALOR TOTAL MEDIO (03 PONTOS + BALSAS + FLUTUANTES + BARCO DE APOIO)									R\$ 705.603,00

Igualmente, o Município de Macaé celebrou contratação de serviço que também contempla o fornecimento de balsa, pelo valor de R\$ 673.880,00, conforme consta do ID 600, fl. 28:

PREGÃO PRESENCIAL Nº 086/2019

ITEM	DESCRIÇÃO	UND	QTD	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL
8	TORTA 36 TUBOS 2 "EFEITO DUPLO PEONIAS E VASOS JUPITER	UND	15	R\$ 900,00	R\$ 13.500,00
9	TORTA 300 TUBOS 25 MM. Z EFEITO CROSSETE CRACLING DIAMANTE	UND	6	R\$ 2.850,00	R\$ 17.100,00
10	TORTA 120 TUBOS EFEITO LEQUE TRAÇANTE	UND	15	R\$ 480,00	R\$ 7.200,00
11	TORTA 180 TUBOS 32 MM. W 3 COSEJOS GAUCHO	UND	9	R\$ 2.700,00	R\$ 24.300,00
12	TORTA 49 TUBOS 32MM. RETA EFEITO CROSSETE PRATA DIAMANTE	UND	6	R\$ 900,00	R\$ 5.400,00
13	TORTA 130 TUBOS 32 MM. LEQUE TRAÇANTE DIAMANTE	UND	6	R\$ 2.100,00	R\$ 12.600,00
14	TORTA 49 TTUBOS 38MM. RETA TRAÇANTE COM TITANIUM	UND	8	R\$ 550,00	R\$ 4.400,00
15	TORTA 600 TUBOS 16MM. EFEITO VULCANO GAUCHO	UND	3	R\$ 3.500,00	R\$ 10.500,00
16	BALSA COM 70M2 DE CONVÉS (OU MAIS), PARA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM. DEVERÁ POSSUIR TITULO DE INSCRIÇÃO DE EMBARCAÇÃO (TIE) COM OS DEVIDOS REGISTROS NA CAPITANIA DOS PORTOS DO RIO DE JANEIRO, PARA QUEIMA DE FOGOS.	UND	3	R\$ 75.000,00	R\$ 225.000,00
TOTAL					R\$ 673.880,00

Portanto, os ajustes desses Municípios se mostram aptos a servir como parâmetro comparativo, por apresentar objeto substancialmente semelhante ao contrato celebrado pelo Município de Araruama e valor de contratação superior.

Ademais, não há nos autos, laudo pericial, parecer técnico, levantamento mercadológico detalhado ou pronunciamento do Tribunal de Contas especificamente relacionado ao Pregão Presencial nº 108/2019 que demonstre que os serviços contratados poderiam ser executados, nas mesmas condições, pelo valor estabelecido na sentença.

Os dados relativos a outros municípios representam, quando muito, indícios que poderiam justificar a realização de instrução técnica mais aprofundada, mas não autorizam, isoladamente, a conclusão de que o preço contratado pelo Município de Araruama seria ilegal ou lesivo ao patrimônio público.

Em especial, o valor de R\$ 178.678,90 adotado pelo Juízo de origem decorreu da atualização do preço estimado em contratação realizada pelo Município de Angra dos Reis, sem que tenha sido demonstrada a equivalência técnica e quantitativa entre os respectivos objetos.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Quinta Câmara de Direito Público



A fixação judicial desse montante, portanto, não se encontra amparada em elemento técnico que permita reconhecê-lo como preço de mercado ou como valor máximo adequado à execução do contrato discutido nos autos.

Também não se mostram suficientes para invalidar o certame as considerações relacionadas às deficiências existentes nos serviços públicos municipais, ao número de demandas judiciais na área da saúde, às ressalvas formuladas pelo Tribunal de Contas em relação a exercícios financeiros anteriores ou aos possíveis efeitos negativos dos fogos de artifício sobre pessoas e animais.

Embora tais questões sejam socialmente relevantes e, no entendimento pessoal deste relator, prioritários, elas não demonstram, por si mesmas, ilegalidade no procedimento licitatório especificamente impugnado.

A definição das prioridades orçamentárias e a opção pela realização de eventos destinados ao turismo e ao lazer inserem-se, em princípio, no âmbito da discricionariedade administrativa e política do Poder Executivo, submetendo-se ao controle judicial quanto à legalidade, à finalidade, à razoabilidade e à proporcionalidade, mas não permitindo que o Poder Judiciário substitua a Administração na escolha das políticas públicas sem demonstração concreta de desvio, abuso ou manifesta ilegalidade.

Não se desconhece que a presunção de legitimidade dos atos administrativos possui natureza relativa e pode ser afastada por prova em contrário. Contudo, cabia aos autores populares apresentar elementos mínimos capazes de demonstrar que o preço contratado estava acima do valor de mercado ou que o procedimento havia sido direcionado, motivado por finalidade ilícita ou conduzido em desacordo com as normas de regência.

A mera alegação de que o gasto seria excessivo diante das necessidades existentes no Município traduz questionamento quanto à conveniência e à oportunidade da política administrativa, mas não comprova, isoladamente, ilegalidade ou lesão à moralidade administrativa.

Igualmente, não poderia a sentença atribuir aos réus, apenas no momento do julgamento, o ônus de comprovar a composição do preço e, diante da ausência dessa prova, reconhecer o superfaturamento.



A distribuição dinâmica do ônus probatório, prevista no artigo 373, § 1º, do Código de Processo Civil, constitui regra de instrução e deve ser determinada por decisão fundamentada, em momento que permita à parte onerada produzir a prova que lhe foi atribuída.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça estabelece que a redistribuição do ônus da prova deve ocorrer antes da sentença, sob pena de surpresa e de impossibilidade de a parte se desincumbir do encargo que passou a lhe competir:

“AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA DO ÔNUS DA PROVA. ÔNUS DA PROVA REDISTRIBUÍDO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTOS CENTRAIS DO ACÓRDÃO. SÚMULA 283 DO STF. INCIDÊNCIA. MATÉRIA QUE DEMANDA REEXAME DE FATOS E PROVAS. SUMULA 7 DO STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A distribuição dinâmica do ônus da prova é uma hipótese de distribuição judicial do ônus da prova que excepciona a regra geral do art. 373, I e II do CPC, a fim de superar dificuldades de natureza econômica ou técnica e de buscar a maior justiça possível na decisão de mérito. Deve ser interpretada como uma regra de instrução e que deve ser implementada antes da sentença.

2. A subsistência de fundamento inatacado apto a manter a conclusão do aresto impugnado impõe o não-conhecimento da pretensão recursal, a teor do entendimento disposto na Súmula nº 283/STF: É inadmissível o recurso extraordinário quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles.

3. É inviável rever a conclusão do Tribunal de origem quanto à redistribuição do ônus da prova, porquanto demandaria reexame de provas, o que é vedado nesta instância especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 1.766.990/PR, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 22/2/2022, DJe de 4/3/2022.).”

Assim, ainda que se considerasse que o Município possuía maior facilidade para apresentar documentos relativos à formação do preço, seria necessário que a alteração do encargo probatório tivesse sido previamente estabelecida, assegurando-se o contraditório e a oportunidade de produção da prova.

Não é possível utilizar a distribuição dinâmica como regra de julgamento para concluir que a ausência de documentação anexada às contestações equivaleria à comprovação do superfaturamento alegado pelos autores.

Registre-se, ainda, que o Superior Tribunal de Justiça reafirmou recentemente, no julgamento do Recurso Especial nº 1.773.335/SP, a impossibilidade de reconhecimento de dano ao erário com base em presunções genéricas, exigindo demonstração objetiva do prejuízo financeiro e do nexo entre o dano e a conduta impugnada:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DANO PRESUMIDO AFASTADO. REFORMA DO ACÓRDÃO. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

- 1. A ação popular é instrumento apropriado para anular contratos prorrogados tacitamente após o término de contratos emergenciais.*
- 2. No caso, o Juiz de Direito extinguiu o processo sem resolução de mérito, por carência dos pressupostos da ação, qual seja, a comprovação dos fatos alegados e a suficiente descrição dos fatos e fundamentos jurídicos imputados aos réus. O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reformou a sentença, declarou a nulidade dos contratos apontados como verbais, e determinou o ressarcimento ao erário, considerando ter havido dano presumido, cuja aferição viria em liquidação, quando do cumprimento.*
- 3. A discussão jurídica consiste na (im)possibilidade de condenação dos réus em ação popular ao ressarcimento ao erário com base em dano presumido, sem comprovação efetiva de prejuízo financeiro e não apontado na petição inicial, agora sob a égide do subsistema no Direito Sancionador à luz da Lei 14.230/2021, que reformulou a Lei de Improbidade Administrativa, passando a exigir dolo específico, nexo causal e efetividade do dano para a responsabilização.*
- 4. A ausência de licitação, por si só, não configurou lesividade concreta ao patrimônio público porquanto não demonstrada a forma e no que consistiu, objetivamente, ao quantum. Dentro desse sistema inovado pela lei retro aludida, a aplicação de entendimento diverso violaria os princípios da isonomia e do devido processo legal substancial, admitindo padrões distintos para situações de mesma natureza material, equivalendo dizer que na ação popular poder-se-ia condenar por presunção fato que, na Ação Civil Pública, não seria possível.*

estabelecendo superioridade de normas que não retrata o acervo brasileiro atual.

5. Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial e reformar o acórdão recorrido, restabelecendo a sentença de primeiro grau.

(AgInt no REsp n. 1.773.335/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 12/11/2025, DJEN de 17/11/2025.).”

Na hipótese, não foi demonstrado que o valor contratado ultrapassava o preço de mercado correspondente às específicas características do espetáculo licitado, tampouco que tenha ocorrido pagamento por serviços não prestados, direcionamento do certame, favorecimento da empresa contratada ou qualquer outro vício previsto no artigo 2º da Lei nº 4.717/1965:

“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;*
- b) vício de forma;*
- c) ilegalidade do objeto;*
- d) inexistência dos motivos;*
- e) desvio de finalidade.”*

Por conseguinte, embora seja legítimo e necessário o controle popular sobre a aplicação dos recursos públicos, o conjunto probatório não permite reconhecer a ilegalidade ou a lesividade do contrato, não podendo a contratação ser parcialmente invalidada com fundamento apenas na diferença entre os valores praticados por municípios distintos e em considerações genéricas sobre as prioridades administrativas locais.

Impõe-se, portanto, a reforma da sentença para julgar improcedentes os pedidos.

Vejam-se julgados desta Corte em casos similares ao analisado nestes autos:

“Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO POPULAR. CONTRATAÇÃO DE ENTIDADE PRIVADA PARA GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. TERCEIRIZAÇÃO.

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. AUSÊNCIA DE NULIDADE PROCESSUAL. LEGALIDADE CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE PROVA DE DANO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO PARA VÍNCULOS COM ENTIDADE PRIVADA. CONTROLE JUDICIAL LIMITADO À LEGALIDADE. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta em ação popular contra sentença que julgou improcedentes os pedidos formulados pelo autor, mantendo a validade de contratações firmadas entre o Município de Valença e a Cruz Vermelha Filial do Estado do Rio de Janeiro para execução de serviços públicos de saúde, além de acolher impugnação ao valor da causa e afastar condenação em custas e honorários por ausência de má-fé.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Está em discussão: (i) definir se há nulidade da sentença por ausência de representação processual válida de entidade ré; (ii) estabelecer se é lícita a contratação de entidade privada para gestão de serviços públicos de saúde por meio de convênio ou contrato de gestão; (iii) determinar se tal modelo configura burla ao concurso público previsto no art. 37, II, da CF; (iv) verificar se há ilegalidade na contratação sem licitação ou sem demonstração de procedimento formal adequado; (v) definir se, em ação popular, é indispensável a comprovação de dano ao erário e ilegalidade do ato; (vi) delimitar o alcance do controle jurisdicional sobre escolhas administrativas em políticas públicas de saúde.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A alegação de nulidade por ausência de representação processual é rejeitada quando a parte possuía advogado constituído à época da sentença e foi regularmente intimada para suprir eventual irregularidade, inexistindo demonstração de prejuízo.

4. A Constituição Federal autoriza a participação de entidades privadas na execução de serviços de saúde, sob regulação e controle estatal, nos termos dos arts. 197 e 199 da CF.

5. O modelo de contratação com organizações sociais encontra respaldo na Lei nº 9.637/98 e foi considerado constitucional pelo STF na ADI 1923, que reconhece a possibilidade de transferência da gestão, sem transferência de titularidade do serviço público.

6. O Supremo Tribunal Federal também reconhece a compatibilidade de modelos de gestão por entidades privadas na saúde, admitindo

arranjos institucionais de direito privado para prestação de serviço público essencial na ADI 4197.

7. A terceirização de atividades, inclusive essenciais, é admitida pela Corte Suprema no Tema 725 da Repercussão Geral, afastando a tese de ilicitude automática da contratação de terceiros na prestação de serviços públicos.

8. A contratação de entidade privada para gestão e execução de serviços de saúde não configura, por si só, violação ao art. 37, II, da CF, pois não implica investidura em cargo ou emprego público pelos trabalhadores vinculados à entidade contratada.

9. A regularidade da contratação administrativa deve ser afastada apenas mediante prova robusta de ilegalidade, não sendo suficientes alegações genéricas ou presunções desacompanhadas de demonstração concreta.

10. A ação popular exige, nos termos do art. 5º, LXXIII, da CF, a demonstração concomitante de ilegalidade e lesividade ao patrimônio público, não se satisfazendo com meras irregularidades formais sem prova de dano.

11. A inexistência de comprovação de prejuízo ao erário e de desvio de finalidade impede o acolhimento da pretensão anulatória em ação popular.

12. O controle judicial dos atos administrativos limita-se à verificação de legalidade, sendo vedada a substituição do administrador na escolha de políticas públicas e modelos de gestão.

13. A atuação da Administração na contratação de entidades privadas para a saúde é compatível com o princípio da eficiência, especialmente quando voltada à continuidade da prestação do serviço público.

14. A inexistência de irregularidade constitucional ou legal afasta a pretensão de invalidação de norma municipal que disciplina o modelo de gestão, no exercício da competência prevista no art. 30 da CF.

15. Ainda que se reconheça a necessidade de transparência e impessoalidade na seleção de pessoal pelas entidades contratadas, isso não invalida o modelo de gestão adotado pela Administração Pública.

IV. DISPOSITIVO

16. Recurso desprovido.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 30, I e II, 37, caput e II, 196, 197, 199, §1º, e 5º, LXXIII; Lei nº 9.637/98; Lei nº 8.666/93, arts. 24, 25 e 26.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 1923, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 16/12/2015; STF, ADI 4197, Tribunal Pleno, Rel.

Min. Roberto Barroso, DJe 23/03/2023; STF, Tema 725 da Repercussão Geral.

(0007187-37.2015.8.19.0064 - APELAÇÃO. Des(a). ROSE MARIE PIMENTEL MARTINS - Julgamento: 07/07/2026 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 16ª CÂMARA CÍVEL)).”

“APELAÇÃO. AÇÃO POPULAR. ILEGALIDADE E LESIVIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. NÃO COMPROVAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. IRRESIGINAÇÃO DO AUTOR.

1) Afastadas preliminares de ausência de fundamentação e de cerceamento de defesa.

2) Atos praticados pelos administradores públicos devem ser norteados pelos princípios constantes do artigo 37, caput, da CRFB. A ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII, da CF e na Lei n. 4.717/1965, tem como finalidade a defesa do patrimônio público por qualquer cidadão.

3) A procedência do pedido na ação popular pressupõe nítida configuração da existência dos requisitos da ilegalidade do ato impugnado e da lesividade ao patrimônio público ou à moralidade administrativa.

4) No presente caso, após as competentes diligências e esclarecimentos, a Corte de Contas concluiu pelo saneamento das irregularidades apontadas, concluindo que os veículos foram efetivamente adquiridos por preço de mercado, negando, portanto, a alegação de superfaturamento, e, que o atendimento às emendas parlamentares foi destinado a serviços na área de saúde, não havendo desvio de finalidade.

5) Não restou provado ao longo da instrução processual, lesão ao erário na aquisição das vans, prova que era de incumbência do autor popular, nos termos do artigo 373, I do CPC.

6) Fundamentação da exordial se baseia nos apontamentos constantes no procedimento instaurado pelo TCE, logo não procede a alegação de que que decisão do TCE não faz coisa julgada, posto que o controle exercido pelo Tribunal de Contas não é jurisdicional. Importante destacar que a atuação do Poder Judiciário no controle jurisdicional do ato administrativo deve se limitar ao campo restrito da legalidade do procedimento, observando a preservação de direitos e garantias individuais.

7) Sem a ilegalidade e lesividade do ato que se pretende anular, decorrente de danos ao patrimônio público ou à moralidade

administrativa, a improcedência do pedido inicial é medida que se impõe. Necessária a prova contundente da ilegalidade e/ou prejuízo causado, o que efetivamente não ocorreu no caso dos autos. RECURSO CONHECIDO E NEGADO PROVIMENTO.
(0316295-02.2021.8.19.0001 - APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des(a). ALEXANDRE TEIXEIRA DE SOUZA - Julgamento: 12/09/2024 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 16ª CÂMARA CÍVEL)).”

*“REMESSA NECESSÁRIA. Direito Constitucional e Administrativo. Ação Popular. Pretensão de anulação de processos de licitação e das respectivas contratações, com condenação ao ressarcimento dos cofres públicos municipais. Sentença de improcedência. **Conjunto fático-probatório que não demonstra que as contratações realizadas pelo ente público municipal, consistente na prestação de serviços de decoração e iluminação da cidade para festejos natalinos, tenha violado os princípios contidos no artigo 37, caput, da CF, causado prejuízos aos cofres públicos ou que se enquadre em quaisquer das hipóteses passíveis de nulidade ou anulabilidade previstas na Lei n. 4.717/1965. Não caracterização de desvio de finalidade pelo patrocínio de evento cultural, nem tampouco de proselitismo religioso decorrente do ato administrativo. Ausência de comprovação idônea de impactos ambientais. Ônus da prova que competia aos autores populares, na forma prevista no artigo 373, I, do CPC. Precedentes. SENTENÇA MANTIDA EM SEDE DE DUPLO GRAU OBRIGATÓRIO DE JURISDIÇÃO.***
(0026700-52.2018.8.19.0042 - REMESSA NECESSARIA. Des(a). CELSO SILVA FILHO - Julgamento: 08/02/2022 - VIGÉSIMA TERCEIRA CÂMARA CÍVEL).”

Em consequência, deve ser revogada a tutela provisória anteriormente concedida e afastada a condenação dos réus ao pagamento de custas e honorários advocatícios.

De igual modo, não cabe condenar os autores populares nos encargos sucumbenciais, diante da imunidade prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, ausente demonstração de litigância de má-fé.

Ante o exposto, **VOTO no sentido de DAR PROVIMENTO A AMBOS OS RECURSOS**, para reformar integralmente a sentença e julgar improcedentes os



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quinta Câmara de Direito Público



pedidos formulados na ação popular, revogando-se a tutela provisória anteriormente concedida e afastando-se a condenação dos réus ao pagamento das despesas processuais e dos honorários advocatícios, sem imposição de ônus sucumbenciais aos autores populares, diante da ausência de comprovada má-fé.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

CARLOS ALBERTO DIREITO FILHO
DESEMBARGADOR RELATOR

