



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000296-14.2020.8.19.0035

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

APELADO (1): EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA

ADVOGADO: LUIZ FRANCISCO BOECHAT JUNIOR

APELADO (2): SEBASTIÃO ALVES FIGUEIRA NETO

ADVOGADO: EUCIMAR DE SOUZA MACHADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRÉ RIBEIRO

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE VARRE-SAI. FRAUDE À LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO DO OBJETO DO CONTRATO. CONLUIO ENTRE OS RÉUS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA COM RESTRIÇÃO IMPOSTA PELA JUSTIÇA ELEITORAL. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO DO MPRJ. MPRJ alega nulidade da sentença, por não lhe ter sido oportunizado manifestação sobre as alterações na Lei n.º 8.429/92. A Lei n.º 14.230/2021, que provocou as ditas modificações, entrou em vigor em 26.10.2021. Ao longo do triênio seguinte, o MPRJ teve diversas oportunidades para buscar emendar a exordial ou deduzir os esclarecimentos que achasse pertinentes no curso do processo, especialmente porque ninguém pode se escusar da observância da lei, alegando que a desconhece (LINDB, art. 3º), não subsistindo, por conseguinte, a alegação de nulidade da sentença. Alegação de que houve fracionamento do objeto da licitação, com vistas a driblar as restrições legais e viabilizar contratação direta. Para que se trate de “fracionamento” do objeto da licitação, é necessário que não seja aceitável o respectivo parcelamento, definido este como a possibilidade técnica e economicamente viável de divisão do objeto da contratação, em benefício da competitividade e do interesse público. Inteligência do art. 40, inciso V, alínea “b” e §§ 2º e 3º, da Lei n.º 14.133/2021, e do art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93. Não há prova suficiente de que os serviços prestados entre 2011 e 2016 guardam relação de identidade ou conexão, a ponto de poderem ser considerados frações do mesmo objeto. A locação dos “banheiros químicos” e “camarins”, realizada em momentos específicos dos anos de 2011 e 2016, em tese, se deu para realização de festividades importantes para a municipalidade, em caráter pontual e incerto. Nesse sentido, nada parece evidenciar que seria notoriamente mais viável, técnica e economicamente, a assinatura de um único contrato de locação, com preço e quantitativos variáveis, para uso dos



objetos locados apenas em datas que sequer foram pré-definidas. Não há prova suficiente, portanto, de que os empenhos realizados pela municipalidade decorreram de parcelamento indevido, ou seja, de fracionamento. Verifica-se que a municipalidade realizava pesquisa de preços antes da contratação, tendo escolhido a empresa apelada, ao que tudo indica, porque esta apresentou o menor preço para o serviço pretendido, de sorte que no procedimento empreendido pela edilidade estariam sendo observados os princípios ínsitos às licitações, como os princípios da impessoalidade, da igualdade, da competitividade e da economicidade. Dolo não comprovado. Ainda que seja possível identificar negligência na contratação de empresa sem verificação de sua plena regularidade, para além do cumprimento dos requisitos mínimos e estritos previstos na então lei de regência, não há prova da ciência da restrição imposta pela Justiça Eleitoral (válida durante o período de 11.09.2013 a 10.09.2018). Inexistem, na hipótese, indícios de conluio entre os agentes públicos e a empresa contratada, sendo descabido imputar-lhes a prática do ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11, inciso V, da Lei n.º 8.429/92". **RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da **APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000296-14.2020.8.19.0035**, em que figuram como **APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, como **APELADOS: (1) EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA e (2) SEBASTIÃO ALVES FIGUEIRA NETO**,

A C O R D A M os Desembargadores que integram a Sexta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, nos termos do voto do Desembargador relator.

Rio de Janeiro, 18 de março de 2025.

Desembargador ANDRÉ RIBEIRO
Relator



VOTO

Trata-se, na origem, de ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, com pedido de concessão de tutela provisória de indisponibilidade de bens, movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em face de EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA, de SEBASTIÃO ALVES FIGUEIRA NETO, e de ADILON LOCAÇÕES LTDA, em que se requer a aplicação de sanções aos réus ante a contratação ilegal de empresa então proibida de contratar com o Poder Público, bem como diante do fracionamento ilícito de licitação, com vistas ao enquadramento na exceção prevista no art. 24, inciso II, da Lei n.º 8.666/93.

Defesa preliminar dos réus aportada aos autos nos índices 000466 (EVERARDO), 000477 (SEBASTIÃO) e 000542 (ADILON). Inicial recebida, com decretação da indisponibilidade de bens, consoante decisão de índice 000572. Contestação dos réus acostadas aos autos nos índices 000622 (ADILON), 000658 (EVERARDO) e 000670 (SEBASTIÃO). Réplica do *Parquet* juntada no índice 000777. Decisão saneadora com delimitação de provas a serem produzidas juntada no índice 000835. Audiência de instrução e julgamento realizada em 24.05.2022, conforme índice 000913. Alegações finais anexadas nos índices 000976 (MPRJ), 000983 (SEBASTIÃO) e 000999 (EVERARDO). Após, sobreveio sentença de parcial procedência, no índice 001027, nos seguintes termos:

(...) O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pela 2ª PROMOTÓRIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DO NÚCLEO ITAPERUNA, propôs ação de civil pública por ato de improbidade administrativa em face de EVERARDO DE OLIVEIRA FERREIRA, SEBASTIÃO ALVES FIGUEIRA NETO e ADILON LOCAÇÕES LTDA, com base em inquérito civil que investigou período suspeito de contratações contrárias à Lei de Licitação, entre setembro de 2013 e agosto de 2016, em razão de informação obtida sobre condenação oriunda da Justiça Eleitoral Capixaba e constante da base de dados do Cadastro



Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas. Aduz que apesar da proibição judicial, terceiro demandado contratou com o Município de Varre-Sai por diversas vezes no período de restrição, com a conivência dos dois primeiros demandados. Pleitearam-se liminar de indisponibilidade de bens e condenação dos requeridos em sanções previstas na Lei 8.429/92. Acompanham a inicial os autos do IC 047/2018 - inds.18/394. Despacho em que se comandou a notificação dos demandados e do Município de Varre-Sai e se condicionou a apreciação da liminar após as respectivas respostas - index 398. Manifestação prévia do primeiro requerido conforme inds.466/473, na qual sustenta, em suma, que a Administração Pública obedeceu aos ditames da Lei de Licitações e que por tal a inicial não deveria ser recebida. Resposta preliminar do segundo demandado - inds.477/487 - afirmando, em suma, que não ordenou despesa nem é responsável pela contratação tida como fraudulenta, razão por que pleiteou a extinção do feito. Defesa prévia do terceiro requerido - inds.542/548, na qual argui preliminares de ausência de justa causa e de ausência de danos ao Erário. Adentrou o mérito sustentando que prestou os serviços contratados como razões para que se rejeitasse a ação. Réplica - inds.566/570, em que a parte autora pugna pelo recebimento da inicial. Decisão em que se recebeu a inicial e se deferiu a liminar de indisponibilidade de bens dos réus, além de determinadas as respectivas citações - inds.572/574. Regularmente citado, o terceiro réu apresentou a contestação de inds.622/629, na qual reitera as preliminares de ausência de justa causa e de danos ao Erário. No mérito, sustenta a revogação do dispositivo oriundo da condenação perante o juízo eleitoral da 13ª ZE do ES como prova de que poderia ter participado de concorrências públicas, reafirmando a efetiva prestação dos serviços contratados e a ausência de danos ao Erário, em abono ao seu pedido de absolvição. Normalmente citado, o primeiro réu contestou o pedido - inds.658/668 - com base em tese inovadora pela possibilidade de uma proibição aquém da territorialidade, limitada a pessoa jurídica determinada integrante da administração indireta. Protesta pelo reconhecimento da ausência de dolo na contratação e da mitigação da condenação sofrida pela empresa, conforme entendimento jurisprudencial inovador que colaciona. O segundo réu, também regularmente citado, contestou o pedido conforme peça de inds.670/688, instruída com a documentação seguinte - inds.689/754 - arguindo, preliminarmente, ausência de causa de pedir, em razão da revogação do artigo 81, parágrafo terceiro, da lei 9504/1997. No mérito, sustenta a inexistência de ato de improbidade e que não participou dos atos tidos como ímprobos pelo Parquet, asseverando a incompetência do Secretário Municipal de Turismo para deliberar sobre procedimento licitatório, contratação ou pagamentos, pois apenas solicita contratação de serviço devidamente justificada. Por fim, pela



ausência de dolo, pede a improcedência da ação. Certidão de tempestividade das contestações e de notícia de interposição de agravo de instrumento - índice 770. Réplica com pedido de julgamento antecipado da lide - inds.777/778. Despacho em provas - índice 780. Decisão saneadora em que se deferiu a produção de prova oral pleiteada pelos réus - inds.835/836. Assentada/despacho em audiência - índice 913. Resultado do Agravo de Instrumento que manteve a decisão de 1ª Instância - inds.952/966. Alegações finais da PJTC Autora - índice 976. Alegações finais do segundo e do primeiro requerido - inds.983/997 e 999/1004. Certidões de ausência de alegações finais das demais partes - inds.1008 e 1016. É O RELATÓRIO. DECIDO. Processo sobejamente instruído, decerto que do conjunto probatório a improcedência da ação com relação aos dois primeiros réus e a parcial procedência com relação à empresa-ré é o que deflui do exame minucioso das provas produzidas em seu curso. **As investigações que impulsionaram o inquérito civil que instrui a inicial partiram de uma carta anônima - a partir do auto de Índice 87, a qual se faz instruir com informações obtidas de extrato da base de dados do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) - índice 100, do Portal da Transparência do Governo Federal, que apresenta a relação de empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que implicaram na restrição de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública. A informação que chamou a atenção do cidadão anônimo em defesa do Tesouro Municipal de Varre-Sai, a qual levou ao conhecimento do MP, é de que a pessoa jurídica aqui parte ré vinha sendo contratada com frequência pelo Município de Varre-Sai, quando estaria proibida de participar de concorrências públicas, como se observa do dispositivo da sentença prolatada no processo nº214-67.2013.6.08.0013, do Douto Juízo da 13ª Zona Eleitoral do Estado do Espírito Santo - inds.113/115. Tais informações conduziram a ação da Promotoria de Justiça, dentre outras, de oitivas de funcionários da contabilidade municipal (a partir da peça de índice 282), das quais não se extrai a forma exata como se dava a obediência à Lei de Licitações ao tempo dos fatos narrados na peça inicial, isto é, o mecanismo de funcionamento do Setor de Compras do Município de Varre-Sai, a obediência escoreta à Lei de Licitações então em vigor, daí porque a presente ação se desenvolveu. Dos autos do inquérito civil extrai-se a forma do procedimento administrativo de tomada de preços pelo Setor de Compras do Município de Varre-Sai, que é gerido por uma Comissão, a de Licitação, responsável pelos processos administrativos de tomada de preços, em que se observam, como nos autos de inds.51/53, três empresas distintas, sendo uma delas a que se apresenta no polo passivo desta ação, mas nada no processo que de fato**



comprove a tese de fracionamento ilegal com o intuito de favorecimento à empresa terceira ré, além do fato de que na norma em vigor à época dos fatos, hoje já revogada, nada havia de forma expressa com relação ao dever do ente público contratante de diligenciar nessa pesquisa específica, que como ficou esclarecido na prova oral, ficava subentendida, à época dos fatos, pela declaração de idoneidade a que se prestava a parte contratada no ato da respectiva firmação. Esses os pontos relevantes de toda prova documental do inquérito civil que acompanha a inicial, a qual aponta indícios de fracionamento ilegal de serviço contratado por convivência dos dois primeiros réus, mas que não se comprovam após encerrada a instrução do processo, que se completa com os depoimentos de funcionários que confirmam a presença da empresa ré prestando seus serviços em eventos do Município, mas nada que confirme a tese de fracionamento ao tempo dos fatos que ensejaram esta demanda. Todavia, a participação da terceira ré em processo de concorrência pública quando lhe era vedado por força de sentença da Justiça Eleitoral é fato. Já da prova oral produzida pelas testemunhas arroladas pelos réus, a partir dos depoimentos do então Secretário Municipal (Adriano), responsável pelo Setor de Compras; de Felipe, Secretário Municipal de Esportes; de Altino, Técnico Agrícola da Secretaria Municipal de Agricultura; e de Ralf, como informante, por ser sobrinho do segundo réu, mas por outro lado responsável à época pela Comissão Municipal de Licitação à época dos fatos, extrai-se, com relação aos fatos narrados na inicial, que todos têm ciência de contratações frequentes da empresa-ré pelo Município de Varre-Sai em eventos, mas nenhum reconhece a tese autoral de fracionamento visando burla ao limite legal para tomada de preços, nem têm conhecimento da intenção de favorecimento à empresa-ré pelos dois primeiros réus em relação às contratações em evidência, mas sim a efetiva contratação da empresa ré em período que lhe fora proibido pela Justiça Eleitoral Capixaba. É só o que está em consonância com as peças que instruem o inquérito civil atrelado à inicial. De fato, como dito pelo Informante em seu depoimento, nada há na Lei de Licitações que se exija do Administrador Público a ciência de restrições ou condenações de uma forma geral advindas da Justiça Eleitoral; seriam os fatos, portanto, uma demonstração de cuidado pouco acurado com a coisa pública, mas esse descuido impreciso, pelas provas produzidas no curso da demanda, não chegam a configurar, no sentir desta magistrada, ato de improbidade dos dois primeiros réus, em um suposto conluio entre agentes público e político contratante e a empresa-ré contratada, visando alguma espécie de favorecimento desta última. Sobre



o Portal Eletrônico da Transparência da Controladoria Geral da União lançado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que o Informante afirmou que o Município de Varre-Sai só passou a consultar de 2017 em diante, tem-se que desde 2004 o sítio eletrônico disponibiliza a via de acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), que apresenta a relação de empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que abarcaram a restrição de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública, sendo pois uma ferramenta de controle do próprio Sistema, mas ao tempo dos fatos, que a municipalidade sequer sabia de sua existência pelo que se extrai das provas produzidas, realmente nada havia na Lei 8.666/1992, regente do ato naquele tempo, que obrigasse o agente público responsável pelo contrato à pesquisa, não se configurando o dolo dos dois primeiros réus, o que não se pode dizer da empresa ré, todavia, que sabia da proibição das contratações em evidência que abarcam o período compreendido entre 11/09/2013, data do trânsito em julgado da sentença proibitiva da Justiça Eleitoral Capixaba, até agosto de 2016, conforme as notas de empenho emitidas componentes dos autos de inds.39/42, bem como a informação colhida na prova oral de que parte da documentação de habilitação à concorrência pública municipal era a afirmação de idoneidade, merecendo reprimenda pela afronta ao princípio da legalidade, basilar da Administração Pública, posto que a sentença transitada em julgado possui força de Lei. Ressalta-se que a tese do fracionamento supõe-se, mas não se sustenta, já que não temos informações precisas acerca de um cronograma anual com a previsão orçamentária específica da totalidade dos eventos que reclamaram o uso de banheiros químicos no período todo de investigação, pois pela dinâmica que se depreende da prova oral produzida, ao tempo dos fatos em análise, era conforme a demanda, diferente da incontroversa contratação em período vedado por decisão judicial da Justiça Eleitoral do Estado do Espírito Santo. Entendo, pois, que as condutas dos dois primeiros réus identificadas pelas provas produzidas não chegam a configurar os atos de improbidade administrativa que a parte autora lhes impinge de suposto favorecimento à empresa-ré, que de fato se sagrara vencedora de licitações entre 2010 e 2016, mas não se tem maiores informações acerca dos serviços e preços da concorrência naquele tempo definido na inicial, nem de conluio seu de fato com os dois primeiros réus, mas sim de desobediência a ordem judicial proibitiva da Justiça Eleitoral de contratação, em franca desonestidade no trato com a coisa pública, o que frustrou o caráter concorrencial do certame em voga, que a Lei de Improbidade Administrativa



tipifica, de forma expressa, em seu art. 11, inciso V, como conduta reprovável. o que incidem as sanções previstas no art. 12, III da LIA, sopesadas as circunstâncias e gravidade da infração cometida pelos réus que passo a dissertar. Sabido que as disposições da Lei de Improbidade Administrativa são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade (art. 3º), como assim agiu a terceira ré ao participar de concorrência pública, na modalidade de tomada de preço, quando estava proibida por decisão judicial, o que lhe atrai a sanção de multa civil e proibição de contrato público, a que alude o art. 12, III da Lei 8.429/1992, sopesadas as circunstâncias e o proveito econômico em questão. Por fim, entendo que não há lesão ao erário comprovada já que não há prova contrária à realização dos serviços para os quais se emitiram notas de empenho e, por conseguinte, dever de devolução dos valores objeto desses empenhos, que compreendem o período que vai de 13/09/2013 até 2016, em que se limitam os fatos da causa em particular, uma vez que não se denota dos autos malversação de recursos públicos, que se dá quando estes são usados para fim diverso a que foi destinado, ou quando praticados em valores não condizentes com bens adquiridos ou serviços prestados, especialmente em atos que atentem contra a Lei de Licitações, o que não se infere das provas produzidas. Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a ação com relação aos réus **EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA** e **SEBASTIÃO ALVES FIGUEIRA NETO**. E **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE A PRETENSÃO AUTURAL** com relação à empresa ré **ADILON LOCAÇÕES LTDA**, aplicando-lhe multa no valor de quatro vezes seu último contrato com o Município de Varre-Sai que se tem notícia nos autos - Orc 2016/000972, de 29/12/2016 - índice 42, totalizando, portanto R\$31.120,00, corrigidos monetariamente e com juros legais a partir do ajuizamento desta ação, a ser revertida em favor da Secretaria Municipal de Desportos e Lazer de Varre-Sai, além da proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três anos, na forma do artigo 12, inciso III, da Lei n.º 8.249/92. Julgo extinto o processo, com análise do mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil. Condeno a terceira demandada também ao pagamento das despesas processuais. Sem honorários advocatícios, em razão de ausência de previsão legal. (...) Grifou-se.





Na sequência, o MPRJ interpôs recurso de apelação, sob índice 001067, aduzindo, em síntese, (i) a nulidade da sentença, *“uma vez que não foi oportunizado, por meio de despacho, que o Ministério Público se manifestasse diretamente acerca dos pedidos realizados na inicial antes da sentença, considerando a inovação legislativa da Lei 14.230/21 e o Tema 1199 da Corte Suprema de nosso país”*, (ii) que restou comprovado o fracionamento do objeto licitado com vistas a fraudar o procedimento licitatório, (iii) que *“o ex-prefeito e o ex-secretário municipal de turismo não poderiam alegar desconhecimento de procedimentos legais os quais deveria obrigatoriamente seguir, sendo, assim, responsáveis pela prática do ato”*, (iv) que *“o elemento subjetivo doloso da conduta ímproba está evidenciado a partir do próprio comportamento dos demandados que, conscientemente, frustraram a realização do procedimento licitatório”*.

Contrarrazões juntadas nos índices 001092 (EVERARDO) e 001011 (SEBASTIÃO). Parecer da Procuradoria de Justiça, juntado no índice 001135, pelo conhecimento e negativa de provimento do apelo ministerial.

É o relatório. Passo ao voto.

Preliminarmente, presentes os requisitos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

O órgão ministerial apelante alega a nulidade da sentença, porque não lhe teria sido oportunizada manifestação a respeito das alterações realizadas na Lei n.º 8.429/92. Não se pode olvidar que a Lei n.º 14.230/2021, que produziu as ditas modificações, entrou em vigor em 26.10.2021. Sendo assim, ao longo do triênio seguinte, o Ministério Público estadual teve diversas oportunidades para buscar emendar a exordial ou deduzir os esclarecimentos que achasse pertinentes no curso do processo, especialmente porque ninguém pode



se escusar da observância da lei, alegando que a desconhece (LINDB, art. 3º), não subsistindo, por conseguinte, a alegação de nulidade da sentença.

Ademais, o *Parquet* alega a ocorrência de fracionamento do objeto da licitação, com vistas a driblar as restrições legais então vigentes e viabilizar contratação direta. Ocorre que, para que se trate realmente de “fracionamento”, é necessário que não seja aceitável o respectivo parcelamento, definido este como a possibilidade técnica e economicamente viável de divisão do objeto da contratação, em benefício da competitividade e do interesse público, destaque-se, por oportuno, o disposto no art. 40, inciso V, alínea “b” e §§ 2º e 3º, da Lei n.º 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos administrativos):

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...) V - atendimento aos princípios:

b) do **parcelamento**, quando for **tecnicamente viável e economicamente vantajoso**;

(...) § 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, **deverão ser considerados**:

I - **a viabilidade da divisão** do objeto em lotes;

II - **o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade**, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - **o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado**.

§ 3º O parcelamento **não será adotado** quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação **recomendar a compra do item do mesmo fornecedor**;

II - o objeto a ser contratado configurar **sistema único e integrado** e houver a possibilidade de **risco ao conjunto** do objeto pretendido;

III - **o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo**. Grifou-se.

Outrossim, saliente-se a redação do disposto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, aplicável à época dos fatos:



Art. 23. (...) § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração **serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação com vistas ao **melhor aproveitamento dos recursos** disponíveis no mercado e à **ampliação da competitividade** sem perda da economia de escala. Grifou-se.

Decerto, foram empenhados diversos valores entre os anos de 2011 e 2016, em favor da empresa apelada, como se pode verificar da tabela a seguir (índice 000032, págs. 5-11):

DATA	R\$	DATA	R\$	DATA	R\$
16.04.2010	1.950,00	25.03.2013	1.920,00	26.01.2015	0,00
01.09.2010	1.404,00	02.04.2013	6.800,00	05.02.2015	3.100,00
02.03.2011	1.700,00	20.05.2013	960,00	24.04.2015	7.875,00
18.04.2011	3.200,00	21.11.2013	400,00	15.05.2015	4.500,00
26.04.2011	800,00	13.02.2014	2.550,00	18.06.2015	0,00
11.11.2011	840,00	14.04.2014	7.040,00	12.11.2015	2.500,00
07.02.2012	3.050,00	24.04.2014	1.920,00	29.04.2016	7.785,00
24.04.2012	4.400,00	22.05.2014	1.800,00	26.07.2016	6.250,00
23.05.2012	1.250,00	31.07.2014	2.200,00	29.12.2016	7.780,00
24.10.2012	3.700,00	14.08.2014	2.200,00	-	-

Todavia, com exceção dos empenhos referentes a 02.03.2011 (seis banheiros e um camarim - índice 000032, pág. 14), 18.04.2011 (dezesesseis banheiros - índice 000032, pág. 13), 26.04.2011 (quatro banheiros - índice 000032, pág. 12), 29.04.2016 (sessenta e três banheiros - índice 000048, pág. 8) e 26.07.2016 (cinquenta banheiros - índice 000061, pág. 8), não se tem notícia da razão da contratação dos empenhos relativos a 11.11.2011 e 29.12.2016, nem no tocante aos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015.



Assim, não há prova suficiente de que os serviços prestados entre 2011 e 2016 guardam relação de identidade ou conexão, a ponto de poderem ser considerados frações do mesmo objeto. E depois, o valor total empenhado para o ano de 2011 (R\$ 6.540,00) está dentro do limite previsto no antigo art. 24, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, com redação dada pela Lei n.º 9.648/98, isto é, dez por cento do valor previsto no art. 23, inciso II, alínea “a” (ou seja, R\$ 8.000,00), pelo que apenas as contratações realizadas em 2016, se somadas, é que teriam o condão de ultrapassar o limite legal da dispensabilidade da licitação.

Sobremais, verifica-se que a locação dos “banheiros químicos” e “camarins”, realizada em momentos específicos dos anos de 2011 e 2016, em tese, se deu para realização de festividades importantes para a municipalidade, em caráter pontual e incerto, aponte-se (índice 000048, pág. 1):

2. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

Os banheiros são para atendimento ao público que irá participar dos festejos da cidade já que na área da festa não existem banheiros disponíveis para uso dos mesmos, quantidade encontrada de acordo com o número esperado de pessoas no evento.

3. QUANTITATIVOS / ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS / ESTIMATIVA DE CUSTOS

Conforme parecer da douda Procuradoria de Justiça (índice 001135), além de tais festividades não ocorrerem em datas certas, o informante ouvido em Juízo declarou que *“cada solicitação de compra de materiais e serviços era analisada isoladamente pelo Setor de Compras, que, com base na respectiva cotação de preços, definia a necessidade ou não de processo licitatório”*, sendo que *“essa análise individualizada se justificava em razão da inexistência de um calendário fixo de eventos municipais, à exceção das festas supramencionadas, de modo que as demandas por novas locações iam surgindo no decorrer do ano civil, a depender da gestão do Secretário de Turismo, Desporto e Lazer”*.



Nesse sentido, nada parece evidenciar que seria notoriamente mais viável, técnica e economicamente, a assinatura de um único contrato de locação, com preço e quantitativos variáveis, para uso dos objetos locados apenas em datas que sequer foram pré-definidas. Não há prova suficiente, portanto, de que os empenhos realizados pela municipalidade decorreram de parcelamento indevido, ou seja, de fracionamento.

Para mais, das provas carreadas aos autos, verifica-se que a municipalidade realizava pesquisa de preços antes da contratação, tendo escolhido a empresa apelada, ao que tudo indica, porque esta apresentou o menor preço para o serviço pretendido (cf. índices 000048, 000061 e 000074), de sorte que no procedimento empreendido pela edilidade estariam sendo observados os princípios ínsitos às licitações, como os princípios da impessoalidade, da igualdade, da competitividade e da economicidade.

Por fim, o órgão ministerial não logrou êxito em comprovar a suposta atitude dolosa dos requeridos EVERARDO e SEBASTIÃO. Ainda que seja possível identificar negligência na contratação de empresa sem verificação de sua plena regularidade, para além do cumprimento dos requisitos mínimos e estritos previstos na então lei de regência, não há prova de que aqueles contrataram a empresa cientes da restrição imposta pela Justiça Eleitoral (válida durante o período de 11.09.2013 a 10.09.2018).

Como assentado pela douta Procuradoria de Justiça, em seu parecer de índice 001135, *“não há nenhum elemento apto a mostrar que os réus SEBASTIÃO ALVES FIGUEIRA NETO e EVERARDO OLIVEIRA FERREIRA teriam, dolosamente, se utilizado de fracionamento da quantidade necessária de banheiros químicos para, burlando a exigência legal de promover licitação, direcionar as contratações em prol da sociedade empresária ADILON LOCAÇÕES LTDA, notadamente porque a análise e definição das formalidades a*



serem observadas, em cada caso, era de atribuição do Setor de Compras do Município de Varre-Sai”.

Logo, inexistem “indícios de conluio entre os agentes públicos e a empresa contratada”, sendo descabido “imputar-lhes a prática do ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11, inciso V, da Lei n.º 8.429/92”, considerando, de mais a mais, que para a caracterização da conduta ímproba seria “imprescindível a indicação de elementos que denotem o especial fim de agir”, o que não ocorreu na hipótese, pois o órgão ministerial “deixou de apontar em que consistiu o benefício pretendido pelos apelados ao executar a conduta tida como supostamente ímproba”, de modo que “não houve na conduta funcional dos agentes públicos o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (...) a afastar a prática de ato de improbidade administrativa”.

Ante o exposto, voto por NEGAR PROVIMENTO ao recurso de apelação, mantida a sentença em seus exatos termos.

Desembargador ANDRÉ RIBEIRO
Relator

