



APELAÇÃO CÍVEL N.º 0001369-24.2010.8.19.0018

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

APELADO: MARLON ABREU GOMES

DESEMBARGADORA RELATORA: MARIA PAULA GOUVEA GALHARDO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRACIONAMENTO INDEVIDO DE DESPESAS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME: 1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PROPÔS AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CUMULADA COM PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, EM FACE DO ENTÃO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DE MACABU, NOS EXERCÍCIOS DE 2009 E 2010.

2. FATOS RELEVANTES. APURAÇÃO DE CONTRATAÇÕES DIRETAS DE MATERIAIS E SERVIÇOS DE CONSUMO REGULAR, MEDIANTE FRACIONAMENTO INDEVIDO DE DESPESAS, COM O OBJETIVO DE AFASTAR A OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, EM AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

3. DECISÃO RECORRIDA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS, SOB FUNDAMENTO DE AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO DOLO E DE DANOS AO ERÁRIO, BEM COMO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. HÁ DUAS QUESTÕES EM DISCUSSÃO: (I) SABER SE RESTOU COMPROVADA A PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELO FRACIONAMENTO INDEVIDO DE DESPESAS



AFASTAR A LICITAÇÃO; E (II) SABER SE ESTÃO PRESENTES OS REQUISITOS LEGAIS, ESPECIALMENTE O DOLO, PARA IMPOSIÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI Nº 8.429/1992.

III. RAZÕES DE DECIDIR: 5. O CONJUNTO PROBATÓRIO DEMONSTRA A REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES DIRETAS E FRACIONAMENTO ARTIFICIAL DE DESPESAS, COM O PROPÓSITO DE ENQUADRAR AS AQUISIÇÕES NAS HIPÓTESES LEGAIS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO.

6. A CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO REVELA DOLO, EVIDENCIADO PELA OPÇÃO CONSCIENTE DE BURLAR O DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAR, EM VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA, SUFICIENTE PARA A CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA PREVISTA PELO ART. 11, V DA LEI N. 8.429/92 COM AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/21.

7. A POSTERIOR REGULARIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NÃO AFASTA A ILICITUDE DAS CONDUTAS PRATICADAS DURANTE O PERÍODO INVESTIGADO.

8. A CONTRATAÇÃO DIRETA E FRACIONADA, SEM LICITAÇÃO, CONCENTRADA EM MESMOS FORNECEDORES E TENDO OBJETO SEMELHANTES NÃO OBSTANTE SUGIRA PREJUÍZO DA AFERIÇÃO DA REGULARIDADE DOS PREÇOS E DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA, POR FORÇA DO NOVEL REGIME LEGAL, NÃO PODE LEVAR À PRESUNÇÃO DE DANO AO ERÁRIO.

9. RECONHECIDA A PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA INFRAÇÃO AO ART. 11, V, DA LEI N. 8.429/92, AS SANÇÕES ESTABELECIDAS POR LEI, SÃO AQUELAS PREVISTAS NO ART. 12, III DO MESMO DIPLOMA LEGAL. HIPÓTESE EM QUE O VALOR TOTAL DE GASTOS (R\$ 59.283,19), MOSTRA-SE DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO, A JUSTIFICAR A APLICAÇÃO EXCLUSIVA DA MULTA, CONFORME DISPOSTO NO

ART. 12, § 5º DA LIA. DOSIMETRIA QUE DEVE CONSIDERAR



GRAU DE CULPABILIDADE DO AGENTE E REPROVABILIDADE DA CONDUTA PRATICADA. NA HIPÓTESE, A FUNÇÃO EXERCIDA PELO DEMANDADO, E, CONSEQUENTEMENTE O DEVER DE CONHECIMENTO DA LEI E A NECESSIDADE DE PRÉVIA CONSULTA AO SETOR TÉCNICO COMPETENTE. APLICAÇÃO DA MULTA CIVIL NO VALOR CORRESPONDENTE À REMUNERAÇÃO TOTAL RECEBIDA PELO RÉU AO TEMPO DO EXERCÍCIO DO MANDATO, DEVIDAMENTE ATUALIZADA E ACRESCEIDA DE JUROS.

IV. DISPOSITIVO: 10. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECONHECIMENTO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TIPIFICADA PELO ART. 11, V DA LEI N. 8.249/92, APLICANDO-SE A PENALIDADE PREVISTA NO ART. 12, III DA LIA.

DOSIMETRIA QUE DEVE CONSIDERAR O GRAU DE REPROVABILIDADE DA CONDUTA PRATICADA. NA HIPÓTESE, A FUNÇÃO EXERCIDA PELO DEMANDADO, E, CONSEQUENTEMENTE O DEVER DE CONHECIMENTO DA LEI E A NECESSIDADE DE PRÉVIA CONSULTA AO SETOR TÉCNICO COMPETENTE. APLICAÇÃO DA MULTA CIVIL NO VALOR CORRESPONDENTE À REMUNERAÇÃO TOTAL RECEBIDA PELO RÉU AO TEMPO DO EXERCÍCIO DO MANDATO, DEVIDAMENTE ATUALIZADA.

LEGISLAÇÃO CITADA: LEI N. 8.249/92, COM AS MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI N. 14.320/21. LEI N. 8.666/93.

PRECEDENTES CITADOS: Tema nº. 1.199, STF. AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1773335 - SP (2018/0266361-9), AP/RM nº 0513308-19.2015.8.19.0001 – TJ/RJ - Des. Rel. Fernando Cesar Ferreira Viana – 1ª Câmara de Direito Público – Julgamento 10/10/2023.



ACÓRDÃO

Acordam os Desembargadores da 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em julgar o presente recurso nos termos da certidão de julgamento.

Rio de Janeiro, data da assinatura digital

MARIA PAULA GOUVÊA GALHARDO
DESEMBARGADORA RELATORA



RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa c/c declaração de nulidade dos atos e contratos administrativos, com pedido liminar de indisponibilidade de bens, proposta pelo **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** em face de **Marlon Abreu Gomes**, Presidente da Câmara de Vereadores do município de Conceição de Macabu, nos exercícios de 2009 a 2010, tendo por objeto supostas irregularidades praticadas pelo réu em compras diretas de material de limpeza, material de papelaria, material de informática, material de serviços elétricos e de construção, gêneros alimentícios e outras espécies de produtos de consumo regular pela Casa Legislativa, dispensando a realização de licitação, utilizando-se do expediente de fracionar as despesas para burlar a realização do devido certame.

A demanda tem origem no Inquérito Civil nº 088/2010/CID/CM, instaurado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em 05/05/2010, que apurou supostos fatos irregulares ocorridos na Câmara de Vereadores do Município de Conceição de Macabu, no exercício de 2009 e 2010, sob a responsabilidade do então gestor e ora réu, Marlon Abreu Gomes, consubstanciados na prática de atos de improbidade administrativa causadores de prejuízo ao erário e ofensivos aos princípios da administração pública.

Relata o Ministério Público que tais atos consistiram na realização de despesas sem o devido processo licitatório, bem como o fracionamento de despesas para fugir do necessário processo licitatório pertinente.

Sustenta o Ministério Público a prática pelo réu de ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10, da lei nº 8.492/92, bem como de violação aos princípios da impessoalidade, moralidade, economicidade e legalidade, além dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, previstos no artigo 11, da lei nº 8.492/92.

O órgão ministerial aduz que tal conduta enseja a responsabilização do réu a ser coibida mediante a aplicação das sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa.



O Ministério Público requer, em sede liminar, a indisponibilidade de bens do demandado, Marlon Abreu Gomes, tantos quanto bastem à garantia do integral ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público, no montante de R\$59.283,19 (cinquenta e nove mil, duzentos e oitenta e três reais e dezenove centavos).

No mérito, pugna pelo reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa pelo réu e pela sua condenação nas sanções previstas no art. 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/1992, bem como pela declaração de nulidade das contratações efetuadas pelo réu, indicadas na tabela anexa à petição inicial, com a condenação do réu ao ressarcimento do prejuízo causado ao erário, correspondente à soma dos valores das aquisições efetuadas de forma contrária à lei.

O despacho de ID 54 determinou a notificação do réu e da Câmara Municipal e postergou a análise da tutela requerida para depois de formado o contraditório.

Defesa preliminar apresentada por Marlon Abreu Gomes (ID 97), na qual alega inexistência de prova do ato de improbidade administrativa e de prova de prejuízo ao erário. Aduz, ainda, que a recomendação por ele aceita, enquanto Presidente da Câmara Municipal, traduz sua boa-fé, que a petição inicial é inepta e que o pedido de condenação se faz de forma genérica, com violação aos princípios constitucionais da ampla defesa de do contraditório.

Manifestação preliminar da Câmara Municipal de Conceição de Macabu (ID 101), na qual alega a sua ilegitimidade passiva e afirma a carência de ação por falta de provas.

Manifestação do Ministério Público (ID 110), na qual pugna pela rejeição das teses arguidas em defesa prévia, pelo recebimento da petição inicial, com a citação do réu para, querendo, apresentar resposta, e pela apreciação do pedido liminar de indisponibilidade dos bens do réu Marlon Abreu Gomes.

A decisão de ID 118 admitiu a ação em desfavor de Marlon Abreu Gomes e determinou a citação.



Contestação do réu Marlon Abreu Gomes (ID 123).

Manifestação do Município de Conceição de Macabu (ID 136), na qual informa ter interesse no feito e, em consequência, pugna pelo ingresso no polo ativo da demanda.

Réplica apresentada pelo Ministério Público (ID 139).

A decisão de ID 166 indeferiu o pedido liminar, deferiu a atuação do Município de Conceição de Macabu ao lado do autor, na forma do art. 17, § 3º, da lei nº 8429/92, e determinou a manifestação do réu em provas.

Manifestação do réu (ID 168) pela produção da prova documental, pericial e testemunhal.

Petição da Câmara Municipal de Conceição de Macabu (ID 174/665), na qual apresenta cópias de todos os procedimentos administrativos relativos à aquisição de materiais de consumo, ao longo do ano de 2010, no tocante às compras de material de limpeza, papelaria, informática, serviços elétricos, gêneros alimentícios e outras espécies de produtos de consumo regular.

A decisão de ID 677 rejeitou a preliminar de inépcia da inicial, declarou saneado o feito, deferiu a produção da prova pericial requerida pelo réu, nomeou o perito e informou que a análise da prova testemunhal seria feita após a produção da prova pericial.

Manifestação da perita (ID 731), com proposta de honorários.

Decisão de ID 755, que homologa os honorários periciais.

Decisão de ID 760, que indeferiu pedido de gratuidade de justiça em favor do réu.

Certidão de ID 791, que certifica que os honorários periciais não foram recolhidos.



Decisão de ID 793 que, diante do não recolhimento dos honorários periciais, determinou a perda da prova pericial.

Alegações finais da parte ré (ID 798), ocasião em que, em síntese, aduziu pela aplicação retroativa de alterações na LIA, sobre o que se manifestou o MP no ID 806.

A decisão do ID 833 determinou o sobrestamento do feito para aguardar julgamento do STF.

A decisão de ID 855, ante o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 843989 pelo STF, indeferiu o pleito defensivo pelo reconhecimento da prescrição.

Alegações finais do MP (ID 875) e do réu (ID 898).

A decisão de ID 901 determinou a juntada do inquérito civil nº 88/2010/CIC/CM à árvore processual, o que foi devidamente cumprido (ID 971 e seguintes), sobre o que tomaram ciência as partes, sem qualquer impugnação.

Encaminhados os autos à conclusão foi proferida sentença (ID 1875) nos seguintes termos:

“Isto posto, com fulcro na norma do artigo 487, I, do CPC, julgo improcedente o pedido constante na exordial. Sem custas. PI. Ciência ao MP com atribuição para tutela coletiva. Ciência ao Município e à Câmara de Vereadores. Certificado o trânsito em julgado, dê-se baixa e archive-se.(31/10/2025)”

O Ministério Público apresentou recurso de apelação, sustentando, em síntese, que a sentença deve ser reformada, pois está em desconformidade com os ditames legais e constitucionais aplicáveis à matéria. Argumenta que restou comprovado o dolo do recorrido, diante da conduta reiterada de fracionamento indevido de despesas e ausência de justificativa plausível para a dispensa do procedimento licitatório. Defende que o valor total das contratações irregulares ultrapassou o limite legal e que não foram observados os princípios



administração pública. Ao final, requer o provimento do recurso para que seja julgada procedente a pretensão inicial, reconhecendo-se a prática de atos de improbidade administrativa e aplicando-se as sanções cabíveis, inclusive o ressarcimento integral dos valores ao erário (ID 1900).

Contrarrazões apresentadas pelo réu, defendendo a manutenção da sentença por entender que não restou comprovado o elemento subjetivo dolo, requisito indispensável para a configuração do ato de improbidade administrativa, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. Sustenta que as aquisições foram realizadas para atender necessidades correntes da Câmara, sem sobrepreço ou favorecimento, e que, tão logo notificado, promoveu ajustes nos procedimentos internos. Defende, ainda, a inexistência de danos ao erário e a aplicação do princípio da insignificância, pugnando pelo desprovimento do recurso e pela majoração dos honorários advocatícios (ID 1914).

Parecer da Douta Procuradoria de Justiça pelo provimento do recurso, com a reforma integral da sentença, sob o fundamento de que restou evidenciado o agir doloso do recorrido diante da inobservância da legislação, com indevida dispensa reiterada do processo licitatório e fracionamento de despesas, o que configuraria ato de improbidade administrativa e ensejaria o ressarcimento ao erário (ID 1930).

É o relatório.

VOTO

Presentes os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade do recurso que deve ser conhecido.

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa c/c declaração de nulidade dos atos e contratos administrativos ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em razão de supostas irregularidades constatadas em contratações diretas, mediante sucessivas dispensas de licitação, promovidas pela Casa Legislativa Municipal.



Segundo narrado na inicial, foram realizadas sucessivas contratações mediante dispensa de licitação para a aquisição de materiais de limpeza, papelaria, informática, materiais elétricos e de construção, gêneros alimentícios e outros bens de consumo ordinário, sem a observância do procedimento licitatório legalmente exigido.

Sustenta o Ministério Público que o demandado, Marlon Abreu Gomes, Presidente da Câmara de Vereadores do município de Conceição de Macabu, nos exercícios de 2009 a 2010, teria se utilizado de expediente ilícito de fracionamento indevido de despesas, promovendo a divisão artificial das contratações com o propósito de manter os respectivos valores abaixo dos limites legais e, assim, afastar a obrigatoriedade de realização do certame licitatório, em afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a Administração Pública.

A sentença julgou improcedentes os pedidos iniciais (ID 1875) por entender não restar comprovado o dolo do demandado, ressaltando que a responsabilização por ato de improbidade administrativa exige a demonstração do elemento subjetivo, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça. Destacou que as aquisições realizadas pela Câmara de Vereadores, ainda que sem licitação, não evidenciaram favorecimento, superfaturamento ou direcionamento, tampouco enriquecimento ilícito. Ressaltou, ainda, a ausência de prova de danos ao erário e a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância diante da natureza dos bens e valores envolvidos.

Irresignado, o Ministério Público interpôs recurso de apelação, sustentando, em síntese, a necessidade de reforma da sentença, ao argumento de que a decisão recorrida não observou adequadamente os preceitos legais e constitucionais incidentes sobre a matéria.

Aduz que o conjunto probatório carreado aos autos evidencia a presença do elemento subjetivo exigido para a configuração do ato de improbidade administrativa, consubstanciado na conduta reiterada do recorrido de promover o fracionamento indevido de despesas com o propósito de afa



obrigatoriedade de instauração do procedimento licitatório, sem que houvesse justificativa plausível para a adoção de sucessivas dispensas de licitação.

Sustenta, ainda, que o montante global das contratações realizadas superou os limites legalmente estabelecidos para a contratação direta, circunstância que evidenciaria a burla ao dever constitucional de licitar e a violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a Administração Pública.

Ao final, requer o conhecimento e o provimento do recurso para que seja reformada a sentença de improcedência, julgando-se procedentes os pedidos formulados na inicial, com o reconhecimento da prática de atos de improbidade administrativa e a consequente aplicação das sanções previstas em lei, inclusive a condenação ao ressarcimento integral dos prejuízos causados ao erário

Assim, verifica-se que a controvérsia recursal consiste em aferir se restou comprovada a prática de ato de improbidade administrativa pelo réu, ora recorrido, em razão do alegado fracionamento indevido de despesas para afastar a realização de procedimento licitatório, bem como se estão presentes os requisitos legais, especialmente o dolo exigido pela Lei nº 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, para a imposição das respectivas sanções.

Acerca da aplicação temporal da Lei de Improbidade Administrativa, notadamente as alterações normativas concernentes ao elemento subjetivo empreendidas pela Lei nº. 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal, apreciando o Tema nº. 1.199 da repercussão geral (ARE nº. 843.989 RG, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, TRIBUNAL PLENO, j. 18.08.2022), firmou as seguintes teses, *in verbis*:

- 1) *É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO;*
- 2) *A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é IRRETROATIVA em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não*

incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Neste momento importante ressaltar que embora a Lei nº 8.666/1993 esteja revogada, aplica-se ao caso o artigo 24, II, desta lei, por força do princípio *tempus regit actum* e pela regra de transição do artigo 190 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual permanece pertinente o exame do referido dispositivo legal, que vedava que a Administração dividisse contratação grande em várias pequenas contratações apenas para manter cada parcela abaixo do limite legal e, assim, evitar a realização de licitação.

Indubitável que esta prática, se utilizada, dolosamente, em prejuízo do erário público, viola expressamente, princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público e da probidade administrativa, a configurar ato de improbidade.

Conforme apurado no âmbito do Inquérito Civil nº 088/2010/CID/CM (ID 971 e seguintes), que instrui a presente demanda, instaurado em 04/05/2010 pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé, foram investigadas supostas irregularidades praticadas no âmbito da Câmara Municipal de Conceição de Macabu durante os exercícios de 2009 e 2010, período em que o ora apelado, Marlon Abreu Gomes, exercia a gestão da Casa Legislativa.

Segundo a narrativa ministerial, os fatos apurados configurariam atos de improbidade administrativa, consubstanciados na realização de contratações em desacordo com as normas que regem a Administração Pública, com po



lesão ao erário e afronta aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, circunstâncias que ensejaram o ajuizamento da presente ação.

De fato, **o conjunto probatório indica, de forma suficientemente segura, a realização de compras sem o devido processo licitatório, bem como o fracionamento das despesas.** A documentação constante dos autos (ids. 39, 101 971/1.789) revela a reiterada escolha dos mesmos fornecedores ou sua pequena variação para a aquisição dos mesmos bens de consumo.

Vejamos:

- Roberto B. Fuly: **bens de papeleria diversos** – 4 vezes contratado;
- Marcos Antunes Ferraz de Carvalho Real e Representações – **papelaria** – 2 vezes contratado;
- Edibelto Berpat Ribeiro – **papelaria** – 7 vezes contratado;
- Solange Lima Endich: *cartuchos, teclados e outros materiais de informática* – 5 vezes contratada;
- Rodrigues Felix Comércio de Cereais Ltda. – *Pet de salgados e material de informática* – 2 vezes contratado;
- Rafael P. Pacheco Ornelas – **refrigerantes, água** – 5 vezes contratado;
- L. C. Gomes da Silva Cereais – **refrigerantes e outros bens de consumo** – 5 vezes contratado;
- Edmundo Felix Neto - **Galões Água Mineral** – 1 vez contratado;
- Bar e Restaurante Central de Macabu Ltda. – **água mineral e refrigerantes** – 2 vezes contratado.

O favorecimento repetido de alguns fornecedores específicos, além da aquisição do mesmo bem de consumo repartidamente, sem a devida observância da economicidade própria do conceito de compra concentrada, despreza:



orientações da economia em escala (a aquisição em grandes escalas reduz o preço unitário dos bens, possibilitando a negociação com os fornecedores, a padronização facilita a especificação técnica dos produtos, evitando aquisições díspares ou com sobrepreço e simplifica a manutenção ou reposição, além do poder de negociação)
https://www.gov.br/gestao/acl_users/credentials_cookie_auth/require_login?came_from=https%3A//www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/gestao-garante-economia-de-recursos-publicos-com-a-realizacao-de-compras-publicas-centralizadas - manual das compras públicas do Governo Federal e <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/manual/> - manual de licitações e contratos do TCU), é suficiente para a caracterização do ato ímprobo definido pelo art. 11, V da Lei n. 8.249/92, com os acréscimos procedidos pela Lei n. 14.230/21.

É sabido que a Administração Pública não pode se valer do fracionamento indevido de despesas como expediente destinado a afastar a incidência das normas que impõem a realização do procedimento licitatório. Tal prática configura burla ao dever constitucional de licitar, comprometendo a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a atuação administrativa.

A hipótese se amolda precisamente à vedação constante do artigo 24, II, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual a dispensa por pequeno valor somente é admitida *“desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez”*.

Acrescenta-se que, no caso concreto, mesmo nas contratações cujos valores individualmente considerados não ultrapassavam o limite legal então vigente para a dispensa de licitação, **não se verificou a adoção de cautelas mínimas destinadas à aferição da compatibilidade dos preços praticados com os valores de mercado**, inexistindo elementos que demonstrem a realização de pesquisa de preços prévia ou a obtenção de orçamentos junto a potenciais fornecedores, circunstância que evidencia a inobservância dos deveres de planejamento, transparência e economicidade inerentes à gestão da coisa pública.



Quanto à alegação defensiva de que o apelado, após ser cientificado das irregularidades apontadas pelo Ministério Público, promoveu a adequação dos procedimentos administrativos às orientações ministeriais, ela não descaracteriza a infração tipificada pelo art. 11, V da Lei 8.249/92, com as modificações promovidas pela Lei 14.230/21.

Com efeito, **a posterior regularização das práticas adotadas pela Câmara Municipal não possui o condão de afastar a ilicitude das condutas anteriormente perpetradas, tampouco de excluir a responsabilidade do agente pelos atos já consumados.** A conformação superveniente à legislação e às recomendações dos órgãos de controle não descaracteriza eventual violação ocorrida durante o período investigado.

Ao contrário, o fato de o apelado ter prontamente implementado as modificações indicadas pelo Ministério Público revela que possuía plenas condições de compreender e observar as exigências legais aplicáveis às contratações públicas. Tal circunstância enfraquece a tese de mero equívoco administrativo ou desconhecimento da norma incidente, evidenciando que a adoção dos procedimentos irregulares não decorreu de impossibilidade técnica ou jurídica, mas de opção administrativa conscientemente adotada.

Nesse cenário, é inconteste a absoluta consciência da inobservância da regularidade legal exigida para a aquisição de bens de consumo pela Administração Pública, com o emprego da estratégia do fracionamento das aquisições **com o comprovado favorecimento dos fornecedores supra discriminados, circunstância que revela, de forma inequívoca, o dolo do agente público envolvido.**

Não obstante, por mais sugestivo que pareça a indicação de prejuízo ao erário, no caso, há insuficiente comprovação do dano, conforme atualmente exigidos pela Lei 14.230/31.

Assim, a orientação da jurisprudência do STJ:

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1773335 - SP (2018/0266361-9) DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESP

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.

É certo que o administrador público somente pode realizar despesas previamente autorizadas em lei orçamentária e após a estrita observância das formalidades previstas na legislação de regência, circunstância manifestamente desconsiderada pelo demandado.

A atuação coordenada do demandado, mediante a fragmentação artificial das contratações, reforça a **presença do elemento subjetivo doloso**,



traduzido na intenção deliberada de contornar as exigências legais atinentes ao dever de licitar. Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE. DISPENSA DE LICITAÇÃO DECORRENTE DE FRAUDULENTO FRACIONAMENTO DO OBJETO CONTRATUAL. INCIDÊNCIA DO TEMA 1.199 DO STF. ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) COMPROVADO NA PROVA DOCUMENTAL. IRRELEVÂNCIA DA RETROATIVIDADE BENÉFICA DA LEI 14.230/21.

1. *Demanda deflagrada para a responsabilização das consequências da dispensa de licitação em compras de diversos materiais e serviços de reparos em veículos, resultando em ilícita contratação direta, após o fracionamento do objeto contratual, ato administrativo do qual o Parquet imputa improbidade com prejuízo ao erário do órgão estadual (CEASA), buscando a responsabilização dos envolvidos também por burla aos princípios administrativos.*
2. *Sentença que tipificou as condutas dos réus nos artigos 10, caput e inciso VIII, e 11, caput e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, estendendo o enquadramento às empresas beneficiárias da contratação, segundo artigo 3º, da Lei nº 8.429/92, com a fixação das respectivas penalidades.*
3. *Intempestividade do recurso do 4º réu que impede o conhecimento do seu mérito, por falta de requisito extrínseco de admissibilidade.*
4. *Controvérsia quanto a retroatividade benéfica da Lei nº 14.230/21 que, segundo a nova redação do artigo 1º, § 1º, suprimiu a imputação do ilícito administrativo culposo. Inovação legislativa que exige que o agente público atue “em vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11”, não bastando o exercício da função pública (§ 3º).*
5. *Questão pacificada no Tema 1.199 do STF, relativizando a regra da irretroatividade, sob o filtro constitucional (art. 5º, XL), o que confere a inafastabilidade da comprovação de dolo, elemento indissociável da tipificação dos atos de improbidade, segundo descrito nas Teses 1 e 2 da temática submetida à repercussão geral.*
6. *Prova documental que comprova a presença do elemento subjetivo (dolo), apontando o conluio no fracionamento dos serviços, com a manipulação do valor total da despesa pública (Lei nº 8.666/93, art. 24, II).*
7. *Subterfúgio aplicado para burlar as regras da indispensável lic que não foi levada a efeito em razão do suposto pequeno valor de*

(aquisição de materiais e serviços de reparos em veículos), que deveriam ser considerados em uma única contratação. Efeito retroativo que não ilide o enquadramento do ato de improbidade em razão da ilícita dispensa de licitação, com a contratação direta das empresas corrés, beneficiárias do ilícito administrativo.

8. Irrelevância da invocação de ausência de efetivo prejuízo ao erário, argumento levantado para justificar a dispensa de licitação, mesmo com a nova redação dada ao inciso VIII do art. 10 da Lei nº 8.429/1992, persistindo a tipificação da improbidade, mazela que independe do reconhecimento de enriquecimento ilícito, segundo a ressalva inserida no § 4º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

9. Parquet que logrou comprovar a improbidade decorrente de ilícita dispensa de licitação, praticada em conluio entre os agentes e as empresas, ex vi do art. 373, I, do CPC.

10. Invocação de ausência de individualização das penas que não guarda relação com o silogismo aplicado pelo Juízo de 1º grau, restando evidenciado o argumento genérico que não tem o condão de absolver qualquer dos apelantes ou reduzir os parâmetros aplicados ao caso concreto, considerando que o magistrado logrou atribuir, especificadamente, as consequências da improbidade para cada participante do ato improprio.

11. Proporcionalidade das penas decorrentes da fraude ao procedimento licitatório, que resulta na tipificação dos arts. 10, VIII, e 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, com a regular imposição das sanções previstas no art. 12, II e III, da Lei Federal nº 8.429/92, com a redação vigente na data da sentença.

11. Pretensão recursal de compensação da suposta execução de serviços não quitados que não se mostra compatível com a responsabilização aqui tratada. Ilícita dispensa de licitação que resulta em ato nulo e, como tal, não produz qualquer efeito. Suposto enriquecimento indevido da administração pública, se existente, que deve ser dirimido na via processual adequada, não se prestando à redução da multa civil, como pretendem as empresas corrés.

12. Irrelevância da quantificação do proveito patrimonial em prejuízo ao erário para a atribuição das penalidades, ausente qualquer adequação a ser sanada por este colegiado.

13. NÃO CONHECIMENTO DO SEGUNDO RECURSO E DESPROVIMENTO DOS PRIMEIRO E TERCEIRO. (AP/RM nº 0513308-19.2015.8.19.0001 – TJ/RJ - Des. Rel. Fernando Cesar Ferreira Viana – 1ª Câmara de Direito Público – Julgamento 10/10/2023)



Reitere-se que cumpre ao administrador público observar o princípio da economicidade, o qual impõe a adoção da solução mais vantajosa ao interesse público, sendo certo que a alegação de que houve contraprestação dos serviços e entrega dos materiais não afasta a necessidade de ressarcimento, pois a contratação direta e fracionada, sem licitação, viola os princípios da administração pública e impede a aferição da regularidade dos preços e da proposta mais vantajosa, o que por si só enseja o dever de recompor o erário.

Sendo assim, caracterizada a subsunção ao tipo definido pelo art. 11, V da Lei 8.429/92, com as alterações da Lei 14.230/21, forçoso concluir pela prática do ato ímprobo por atentado contra os princípios da Administração Pública.

Definido *fato species*, passa-se à dosimetria da pena prevista pelo art. 12, III da Lei n. 8.429/92 (Lei 14.230/21).

Sabe-se que a dosimetria das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa submete-se ao prudente arbítrio do magistrado, que deve considerar a extensão do dano, a gravidade concreta da conduta e as circunstâncias do caso.

No cenário dos autos, deve ser considerado que o valor total das compras, isto é, R\$ 59.283,19 (cinquenta e nove mil, duzentos e oitenta e três reais e dezenove centavos), constitui valor de menor potencial ofensivo, a ensejar a aplicação do § 5º do art. 12 da Lei n. 8.429/92, limitando a sanção à aplicação da penalidade de multa.

Sua graduação, por seu turno, deve observar a maior culpabilidade do agente e reprovabilidade da sua conduta. Assim, tendo em vista a função exercida como Presidente da Câmara Municipal, o inexcusável conhecimento da lei, a existência necessária de equipe técnica a ser ouvida em processos de aquisição, destacando inexistir qualquer parecer técnico nos processos já declinados, constantes dos ids. 39, 101, 971/1789, fixo a multa civil no valor correspondente ao valor correspondente uma remuneração total recebida pelo Apelado por quando do exercício do mandato, devidamente atualizado e acrescido dos juros legais.



Por todo o exposto, voto no sentido de **CONHECER DO RECURSO e DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO** para reformar a sentença e julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos formulados na inicial, reconhecendo a prática de ato de improbidade administrativa pelo réu MARLON ABREU GOMES, capitulada no art. 11, V da Lei 8.249/92, na frustração e ofensa à imparcialidade do caráter concorrencial do procedimento licitatório proporcionando proveito de terceiros, aplicando-lhe a multa civil, fundada no art. 12, II c/c § 5º da Lei 8.249/92, no valor correspondente a uma remuneração recebida pelo Apelado por quando do exercício do mandato, devidamente atualizado, conforme art. 389 do Código Civil e acrescido dos juros legais, este contados da citação, conforme disposto no art. 406, § 1º do Código Civil.

Considerando a ausência de informação do valor da referida remuneração total, posterga-se a sua definição para a liquidação de sentença, motivo pelo qual, devidamente atualizado e acrescido de juros de mora a contar da citação.

Outrossim, condeno o réu ao pagamento de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor das despesas processuais.

Em razão da aplicação do princípio da simetria, não cabe a fixação de honorários sucumbenciais em favor do Ministério Público.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

MARIA PAULA GOUVEA GALHARDO
DESEMBARGADORA RELATORA