



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

**Processo nº 1016460-56-2018-8-26-0344**

**Apelantes: Daniel Alonso e André Gomes Pereira**

**Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo**

**E. TRIBUNAL**

**C. CÂMARA**

Apelações interpostas pelos réus em autos de ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, promovida pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo**, inconformados com a r. sentença condenatória de fls. 763/777.

Na origem, é da inicial que a ação foi proposta havendo como causa de pedir a condenação dos recorrentes por atos de improbidade ocorridos de fevereiro a dezembro de 2017, quando os réus Daniel Alonso, Prefeito de Marília e André Gomes Pereira, Secretário de Cultura, efetivaram a contratação de serviços de apoio a eventos (segurança), mediante fracionamento indevido do objeto licitado, resultando em prejuízo ao erário no valor de R\$ 13.400.00.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Apurou-se no inquérito civil nº 14.0716.0003245/2018-7, instaurado com base em denúncia anônima, que no ano de 2017, os réus, agentes públicos, efetivaram contratações diretas da prestação de serviços de apoio em eventos junto a ré ORION Prestadora de Serviços ME, de propriedade da ré Valéria Staach Madureira, fora das hipóteses de dispensa de licitação e mediante indevido fracionamento do objeto, daí a imputação nos termos dos artigos 10, inciso, VIII, e artigo 11, “caput”, I da LIA.

Sobreveio o decreto de procedência com o seguinte dispositivo:

*“Isto posto, na forma do que dispõe o artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PEDIDOS, para o fim de reconhecer a prática do ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10, inciso VIII, da Lei nº 8429/92, e, em consequência, com fundamento no artigo 12, inciso II, da Lei nº 8429/92, impor aos requeridos DANIEL ALONSO e ANDRÉ GOMES PEREIRA, ambos qualificados nos autos, a sanção de ressarcimento integral do dano, em favor do Município de Marília, a ser quantificado em fase de liquidação, perda da função pública eventualmente exercida pelos demandados, suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 8 (oito) anos, pagamento de multa civil equivalente a 2 (duas) vezes o valor do dano, em favor do Município de Marília, a ser quantificado em fase de liquidação, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de 5 (cinco) anos. JULGO IMPROCEDENTE a pretensão apenas em relação à empresa requerida ORION PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI-ME e sua sócia VALERIA STAACH MADUREIRA, nos termos da fundamentação supra.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Os réus Daniel e André apresentaram embargos de declaração respectivamente a fls. 783/802 e 858/860, rejeitados pelas decisões de fls. 853 e 878.

Recorrem os réus:

**Daniel Alonso (fls. 863/874)**, alega que as aquisições atenderam os ditames da lei, caracterizando-se como hipóteses de dispensa de licitação em razão da imprevisibilidade de sua necessidade diante da quantidade de eventos a demandar necessidades variáveis, daí que não verificado o fracionamento imputado; que as aquisições foram precedidas de pesquisa de preços; não houve dano ao erário na medida em que os serviços foram prestados a preços comumente praticados no mercado, tampouco dolo porquanto a contratação dos serviços deu-se nos limites da lei, respeitando os valores de R\$ 8.000,00; subsidiariamente requer a revisão das sanções aplicadas com a exclusão da pena de ressarcimento porque ausente critérios de proporcionalidade diante da não caracterização do prejuízo ao erário.

**André Gomes Pereira (fls. 880/914)** inicialmente articula tese em favor do corréu Daniel, alegando que as aquisições transcorreram integralmente sob sua responsabilidade, porque como Secretário Municipal, lhe foi delegada por lei municipal a incumbência de promover as licitações e empenhos, daí que injusta a condenação em face do réu alcaide. Em preliminar requer a nulidade do julgado por cerceamento de defesa em razão da não produção de provas pericial e testemunhal destinadas a apurar as circunstâncias das



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

contratações e aferir a extensão de eventuais responsabilidades; requer a aplicação do princípio da insignificância bem como a retroatividade do Decreto 9.412/18 que alterou dispositivos da Lei de Licitações no tocante aos valores para dispensa da licitação, de R\$ 8.000,00 para R\$ 17.600,00. No mérito sustenta as mesmas teses do corréu Daniel, sustentando a licitude das contratações em razão da imprevisibilidade de se proceder a prévias estimativas da quantidade de eventos a serem realizados num primeiro ano de gestão no Município, bem como que não houve prejuízo ao erário diante da prestação correta dos serviços a preços previamente apurados por meio de pesquisa junto a fornecedores, daí se reconhecer a cautela para a avença em atenção ao princípio da economicidade; ausência de prova do elemento subjetivo da conduta, seja dolo ou culpa já que na eventual hipótese de configuração do artigo 11 da LIA, as provas dos autos não autorizam a conclusão pela ofensa aos princípios administrativos, ao contrário, resulta a boa-fé na consecução do interesse público voltada à segurança da comunidade na participação de eventos festivos.

As contrarrazões foram apresentadas pela  
DD. Promotoria de Justiça a fls. 946/975

É a breve síntese. Segue o parecer no  
sentido do provimento dos recursos.

Trata a presente demanda de imputação de  
prática continua da contratação de prestação de serviços de segurança  
para eventos durante o ano de 2017 perante a Secretaria de Cultura de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Marília sob as ordens do réu André no exercício de funções delegadas pelo réu alcaide, resultando em prejuízo ao erário e grave atentado aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, na medida em que subtraiu da Administração a oportunidade de firmar contratações em atenção à proposta mais vantajosa.

No tocante às preliminares aventadas pelo réu André, são oportunos os seguintes esclarecimentos.

Não é o caso de se afastar a legitimidade do corréu Daniel em razão de pretensa escusa legal prevista em normativa municipal calcada na delegação administrativa. Na condição de ordenador de despesas e responsável pela gestão orçamentária do Município, tem por dever velar pelas finanças públicas, exercendo controle e fiscalização por meio do conhecimento das medidas adotadas em sua gestão, ainda que executadas por agentes delegados, que atendam ao interesse público, e se o caso promover as medidas necessárias a evitar a transgressão da lei por parte dos agentes delegados.

A abordagem suscitada pelo recorrente não tem apoio em fundamentos atinentes às condições da ação, porque não é o caso de excluir-se o alcaide pelo fato da existência de delegação administrativa, visto que tal figura não tem o condão de eximir o gestor público de suas responsabilidades porque inerentes ao cargo - topo da cadeia política e hierárquica do Executivo - de modo que a discussão volta-se mesmo ao mérito da questão, envolvendo as circunstâncias da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

participação do réu alcaide, seja ativa ou omissiva, cujos limites darão o norte sobre a caracterização de dolo ou culpa na consecução dos fatos.

Veja-se que a figura ora citada pelo recorrente André, da delegação administrativa é bastante comum na esfera do Executivo, o que evidentemente não é chancela para excluir-se, de plano, as responsabilidades do Prefeito réu, o qual deve responder porque é o agente delegante. Entretanto, isto não implica que eventuais ilícitos praticados pelos delegados lhes sejam automaticamente imputados, especialmente na seara da improbidade administrativa, que reclama apuração criteriosa e comprovação da presença do elemento anímico da conduta.

Por estas razões, resta afastada a tese do preliminar do corréu André no sentido de ver excluída aprioristicamente a responsabilidade do réu alcaide, que corretamente figurou no polo passivo da demanda, e o alcance de tal responsabilidade adere às circunstâncias do caso concreto, de maneira a fundir-se ao próprio mérito da demanda.

No tocante à preliminar de cerceamento de defesa, sem razão o recorrente André.

Veja-se que a demanda circunda fatos comprovados pela prova documental carreada aos autos, porque incontroversos o seguinte: i) a existência de cinco contratações junto a corré ORION para a prestação de serviços de segurança em eventos sem



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

licitação durante o ano de 2017; ii) a autoria incontroversa porque ordenados pelo corréu André com autorização do réu alcaide.

De seu turno, não se controverte sobre outros aspectos fáticos porque tanto a autoria como a materialidade estão bem sedimentadas nos documentos encartados aos autos, tampouco o recorrente demonstrada objetivamente o que pretendia com a produção das provas testemunhal e pericial, apresentando tão somente alegação genérica na peça defensiva.

De igual modo a perquirição com relação ao dolo, que da mesma forma não demanda comprovação por outros meios de prova, porque sua análise também se extrai a partir da prova documental que bem delineia as circunstâncias em que os fatos se deram.

Por estas razões, agiu com correção o DD. Magistrado ao compreender pelo julgamento antecipado da lide, em compasso aliás com o artigo 139, II, do CPC, velando pela solução rápida do litígio.

A mera sinalização de cerceio de defesa por obstáculo a dilação probatória, genericamente alegada, sem demonstração concreta do prejuízo, não é pertinente e suficiente para anular a decisão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

A dificuldade para dizer o direito aplicável a cada caso concreto reside na certeza ou na incerteza sobre os fatos por ele qualificados. A superação da dúvida sobre os fatos se assenta na convicção que o juiz faz com apoio no que se tenha provado nos autos. Havendo certeza para o juiz segue-se a oportunidade para o julgamento.

Por isso, explica **Calmon de Passos** que:

*O julgamento antecipado da lide, portanto, não é mais do que julgamento feito após a fase postulatória, por motivo de se haver colhido, nessa fase, todo o material de prova necessário para formar a convicção do magistrado. Há, por conseguinte, um julgamento antecipado da lide por força da desnecessidade de produção posterior de prova e há um julgamento dessa natureza por motivo da impossibilidade de produção posterior de prova. A primeira hipótese se refere o inciso I do art. 330 e da última cuida o inciso II do mesmo dispositivo.<sup>1</sup>*

A decisão sobre o cabimento ou não do julgamento antecipado, como bem anota Vicente Greco Filho, “não depende da convicção antecipada do juiz, mas da natureza da controvérsia e da situação objetiva constante dos autos. Não é porque o Magistrado já se convenceu a respeito dos fatos, que deve indeferir as provas e julgar antecipadamente.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1989, 6ª ed., vol. III, p. 494, nº 280.1.

<sup>2</sup> GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil*. Saraiva, 2008, v. 2, p. 106.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Destarte, não há se falar em nulidade do julgado, afastada a preliminar.

Superadas as preliminares, cabe a análise do mérito dos recursos, cuja abordagem conjunta é consequência das defesas apresentadas, que de certa forma se alinham.

Pois bem, como já afirmado nesta manifestação, é incontroversa a ocorrência dos fatos noticiados na inicial, restando apenas a análise à luz da presença ou não do elemento subjetivo da conduta, elemento fundamental para a caracterização do ato de improbidade

Não se controverte o fato da exigência de licitação para os casos de compras e serviços que excedam o limite de R\$ 8.000,00<sup>3</sup> vigente à época dos fatos, bem como do enquadramento da hipótese aos casos de dispensa previstos no artigo 24 da Lei 8.666/93.

Apesar da realização de compras diretas para a prestação de serviços de segurança em eventos – serviços licitáveis - cumpre promover a análise do caso concreto, perscrutando as circunstâncias envolvendo a decisão administrativa pela contratação

---

<sup>3</sup> Valor alterado para R\$ 17.600,00 pelo Decreto Federal 9.412, de 18/06/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

direta, para então aferir-se o elemento subjetivo afeto aos agentes políticos envolvidos.

Do contexto documental carreado aos autos, comprova-se que a gestão dos réus iniciou em janeiro de 2017, sendo certo que os primeiros eventos do Município ocorreram nos meses de fevereiro, abril e maio.

Disso decorre razoável a tese de ser bastante difícil a realização exitosa e a tempo, de licitação para a contratação de serviços de segurança nos eventos, embora se reconheça que tal tipo de serviço conta com inúmeros fornecedores, especialmente a se considerar o tamanho do Município de Marília, com mais de 200.000,00 habitantes.

Outro detalhe a considerar, é que não obstante os serviços sejam os mesmos, isto é, apoio na segurança de eventos, pela natureza das festividades realizadas, algumas de cunho religioso, outras de cunho cultural, ante a expectativa de maior ou menor público, a demanda quantitativa de seguranças variou para cada evento. Note-se que a festa de fevereiro contou com 8 homens, a de abril com 28 homens para o apoio e 18 para a brigada por tratar-se de evento maior e por fim em maio 17 homens.

Disso resulta conclusão relevante, isto é, que apesar de se tratar de serviços de apoio e outro para brigada, forçoso



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

reconhecer sua heterogeneidade no tocante à necessidade de quantitativo de pessoal.

A se considerar tratar-se do primeiro ano da realização dos eventos pela gestão dos réus, compreensível certa dificuldade para apurar-se de antemão, no início do ano, que tipo de demanda seria exigível para cada tipo de evento e assim possibilitar naquele momento a elaboração de processo licitatório com a aglutinação dos serviços e as quantidades necessárias a englobar todos os eventos a serem realizados naquele ano.

Ainda que se considere a previsibilidade pelos gestores a realização dos eventos, porque tradicionais no Município com calendário pré-definido pela gestão anterior, não se nega a discricionariedade para a sua realização, de modo que a exigir, de acordo com as receitas, a prévia apuração orçamentária para contabilizá-los e se o caso, até cancelá-los.

Logo, a conclusão pela absoluta previsibilidade dos custos não é totalmente correta, porquanto apesar da Secretaria de Cultura ter orçamento próprio para eventos, cabe ao ordenador da despesa ocupante atual do cargo, apurar a sua conveniência e oportunidade diante de eventual condição orçamentária desfavorável naquele ano a pautar o repasse de verbas.

Traçado este enredo, é possível ver coerência nas atitudes dos réus, das quais não se extrai a presença de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

dolo ou culpa aptos a caracterizar ato de improbidade, seja pelo artigo 10 seja pelo artigo 11 da LIA.

Os custos apurados na primeira contratação em fevereiro de 2017 remontam a R\$ 1.000, na segunda, em razão de tratar-se de evento religioso com incidência maior de público, gerou o custo para apoio no valor de R\$ 3.125,00 e nos eventos de maio, a demanda do evento exigiu além da contratação da equipe de apoio R\$ 3.500,00), houve a necessidade de brigadistas, seguranças e controladores de acesso (R\$ 2.970,00), num total de R\$ 6.470,00.

Veja-se que o somatório das contratações relativas somente ao serviço de apoio é de R\$ 7.625,00, dentro dos limites previstos na Lei de Licitações, o que conduz à conclusão que analisando-se detidamente as circunstâncias dos fatos, não se observa a má-fé dos recorrentes, porquanto nesta perspectiva sequer é possível apurar a existência de ofensa à legislação de regência, bem como que em certa medida tratou-se de serviços heterogêneos, tanto em razão do número de funcionários necessários, como pelas funções diversas no caso da contratação de brigadistas.

De mais a mais, não obstante o tempo decorrido entre a contratação de maio e dezembro, apto a consecução do processo licitatório, o valor contratado em dezembro foi de R\$ 2.805,00, também inferior ao limite permitido por lei.

A análise separada das contratações permite um panorama mais claro que envolveu os fatos e a decisão



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

administrativa, especialmente afeta ao réu André, sobre a realização de não licitar os serviços prestados nos eventos locais.

Embora não seja o ideal e os fatos revelam certo despreparo dos réus na gestão da questão, tanto que noticiado nos autos em sede de contrarrazões de apelação outras duas demandas em curso versando fatos similares, ausência de licitação para contratação de outros serviços prestados nos mesmos eventos, as circunstâncias apuradas neste feito, não permitem, com a certeza necessária, a conclusão pela presença de má-fé ou desonestidade dos réus.

A corroborar tal conclusão, pesa em favor dos réus o fato de que a cada demanda, isto é, para cada evento, houve efetiva pesquisa de preços, inclusive com diversos fornecedores, o que afasta qualquer ilação de favorecimento a empresa corré ou mesmo superfaturamento das despesas, conforme comprovam os documentos de fls. 56/58, 69/71, 82/84 e 96/98.

De se salientar ainda que a r. sentença compreendeu pela absolvição dos terceiros beneficiários, a confirmar a tese de que a contratação seguiu balizas razoáveis no tocante aos valores firmados e não se tratou de escolha por favoritismo.

O proceder dos réus, promovendo as pesquisas de preços, é indicativo do elemento volitivo com que se direcionaram, e das conclusões acima mencionadas, não se infere dolo ou má-fé voltados a desrespeitar os princípios administrativos, tampouco



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

que a conduta, se culposa, tenha causado dano ao erário, porquanto, ainda que subtraída a oportunidade da Administração em conhecer outras propostas por meio de licitação, não há elementos concretos que contrariem a conclusão de que as contratações se prestaram ao seu fim e se deram em valores razoáveis e dentro do mercado.

A busca pela cotação de preços precedente a todas as contratações, demonstra a preocupação do réu André em buscar a melhor proposta ao Município, e denota responsabilidade com os recursos públicos no atendimento ao princípio da vantajosidade para a Administração.

Por outro lado, não é o caso de se dar abrigo à tese aventada pelo réu André no tocante à aplicação do princípio da insignificância, porque se trata de instituto próprio de direito penal, não se admitindo esse transplante para a seara cível.

De igual forma, não há pretender a retroatividade do decreto que alterou o dispositivos da Lei de Licitações, porque no caso se aplica a regra lex tempus regit actum, desde que não está se falando de direito sancionador.

Em verdade, a improcedência da ação se mostra como melhor solução em decorrência da ausência de elementos tais como não se tratar a somatória de contratos exatamente para o mesmo tipo de atividade, nem de parcelas relativas ao mesmo serviço.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Também não se pode dizer que se cuide algo de fácil previsibilidade, como parece ser o objeto da tutela prevista Art. 24, II, da Lei 8666/93.

Essa solução ainda tem apoio no fato que não se verifica, no caso, resquício de dano ou enriquecimento ilícito, o que se não é motivação suficiente para isentar os recorrentes de condenação ao menos por violação a princípios da Administração (Art. 11 e 21, I, da Lei 8429/92), tampouco pode ser dito que isto venha a pesar em desfavor dos recorrentes.

Pelas razões expostas, compreende esta Procuradoria de Justiça pelo **provimento** dos recursos, por não se entrever ilícito que reclame as severas sanções previstas na lei de regência.

São Paulo, 23 de junho de 2020.

**Rossini Lopes Jota**

**Procurador de Justiça**