



COMARCA DE SANTA MARIA
3ª VARA CÍVEL
Rua Alameda Buenos Aires, 201

Processo nº: 027/1.10.0022884-3 (CNJ:.0228841-32.2010.8.21.0027)
Natureza: Ação Civil Pública
Autor: Ministério Público
Réu: Antonio Valdeci Oliveira de Oliveira
Cezar Augusto Schirmer

Juiz Prolator: Juiz de Direito - Dr. Michel Martins Arjona
Data: 31/03/2014

MINISTÉRIO PÚBLICO ajuizou **"AÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA"** em desfavor de **ANTÔNIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA e CEZAR AUGUSTO SCHIRMER**, todos qualificados.

O inquérito civil de nº 00864.00088/2010 teria sido instaurado para investigar possíveis irregularidades no contrato de transportes público coletivo do Município de Santa Maria, pela inexistência de licitação, segundo narrado na inicial. Informou ter requisitado cópia do contrato e da licitação das empresas de transporte coletivo, entretanto, somente foram anexados cópias de dos contratos de concessão sem prévia licitação com as empresas Santa Catarina Transportes Ltda., Expresso Camobi Ltda., Expresso Medianeira Ltda., Expresso Nossa Senhora das Dores Ltda., Gabardo Transportes Coletivos Ltda., Toniolo e Gabardo Ltda., Transportes Salgado Filho Ltda., Empresa Viação Centro-Oeste Ltda. e Empresa Viação Dom Antônio Ltda., desde a década de 70. Narrou que os contratos de concessão de prestação de serviços de transporte coletivo foram



prorrogados ao longo do tempo, tendo como última prorrogação a vigência do pacto até a data de 25.01.2020. As prorrogações teriam sido efetuadas sem prévia licitação, mesmo os realizados após o advento da Constituição Federal de 1988, que instituiu como indispensável o processo licitatório na celebração de contratos administrativos pela Administração Pública. Mencionou que totaliza mais de quarenta anos de prestação de serviço de transporte coletivo urbano no Município sem a realização de licitação.

Sustentou ter sido acostado ao inquérito civil o AT.000864.00062/2010, quanto à deficiência do transporte coletivo, bem como teria sido juntado o RD.00864.00253/2010, sobre o questionamento pelo DCE (Diretório Central Dos Estudantes) no que tange à inexistência de licitação na contratação de transporte coletivo, além do RD.000864.00460/2010, tratando acerca das irregularidades não referidos pactos. Afirmou que, em resposta, o Município nada teria referido quanto à realização ou não de licitação, citando somente metas de melhoria da qualidade do transporte e a necessidade de plano diretor de mobilidade urbana; também, teria admitido que o artigo 42, §2º, da Lei nº 8.987/95, não autorizaria a dispensa de licitação para a concessão do serviço de transporte.

Expôs os fundamentos jurídicos da pretensão. Discorreu sobre a Constituição Federal e a Lei nº 8.429/92. Teceu considerações acerca da ausência de certame licitatório fere aos princípios basilares da administração pública, quais sejam, princípios da



legalidade, da impessoalidade e da moralidade, ao teor do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, e artigos 1º, *caput*, e 2º, ambos da Lei nº 8.429/92. Os requeridos cometeram ato de improbidade administrativa, conforme tipifica o artigo 11, *caput*, da Lei Federal nº 8.429/92. Estão sujeitos às penalidades dispostas no inciso III do artigo 12 da Lei Federal n.º 8.429/92. Requereu a procedência da ação.

Juntou documentos (fls. 09/564).

Determinada a notificação dos demandados (fl. 565).

Notificado, o requerido **ANTÔNIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA** apresentou manifestação (fls. 572/578). Discorreu sobre a inaplicabilidade da Lei nº 8.429/92, porquanto os atos praticados no exercício do mandato de Prefeito Municipal estariam sujeitos ao rito previsto no Dec.201/67, que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. Sustentou a ausência de conduta danosa ao erário público, uma vez que somente teria dado continuidade aos contratos que estavam em execução, em benefício ao interesse público. Pediu a rejeição liminar da ação.

Devidamente notificado, por sua vez, o demandado **CEZAR AUGUSTO SCHIRMER** se manifestou alegando, em suma, estaria apenas um ano a frente do Poder Executivo Municipal, tendo conhecimento que os contratos de concessão do transporte coletivo tinham seus prazos de vencimento em janeiro de 2010, e, portanto, ante a falta de tempo hábil para verificação dos termos da



contratação, optou por prorrogá-los. Citou a Lei n° 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessões e permissão de serviços públicos. Teceu considerações acerca da necessidade de realização de uma Plano Diretor Viário, bem como das prorrogações dos contratos no ano de 2010. Afastou as irresignações contidas na inicial, citando jurisprudências de Tribunais Superiores. Requereu a rejeição da inicial.

O Ministério Público se manifestou das defesas apresentadas (fls. 589/591).

Afastado os pedidos de rejeição preliminar da inicial e recebida a ação civil pública (fls. 592/592v).

Citado (fl. 597), o requerido **CEZAR AUGUSTO SCHIRMER** apresentou contestação (fls. 598/612). Reiterou os argumentos apresentados na defesa preliminar. Informou ter existido processo licitatório que teria embasado os contratos dos serviços hoje existentes e, portanto, válidos os pactos atuais, e, ainda, diante da previsão da possibilidade de prorrogação por igual período, caso os serviços fossem de boa qualidade, a Juízo da Câmara de Vereadores, poderiam ser prorrogados, se não houvesse denúncia nos seis meses anteriores ao vencimento. Afirmou a necessidade de elaboração de um Plano Diretor Viário. Teceu considerações acerca da prorrogação dos contratos, informando a imprescindibilidade de as empresas de transporte público atenderem algumas exigências tais como: ampliação da rede de transporte, operação das empresas em regime de consórcio, melhoria da relação receita/quilometragem, caracterização visual externa dos



veículos padronizada, implantação de bilhetagem eletrônica, cumprimento ao disposto no Decreto Executivo nº 017. Sustentou não ter praticado qualquer ato ilegal que afrontasse aos princípios da administração pública. Asseverou que os suas ações foram embasadas nos princípios constitucionais da economicidade e da finalidade pública. Argumentou sobre a não configuração de conduta dolosa, não se enquadrando na hipótese prevista no artigo 11 da Lei nº 8.429/92. Discorreu sobre a Lei nº 8.987/95 e seu artigo 42, §2º. Obtemperou sobre as medidas adotadas pela administração anterior ao seu mandato. Por fim, pugnou pela improcedência da ação. Acostou documentos (fls. 613/630).

O demandado **ANTÔNIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA**, após citado (fl. 595v), contestou o feito (fls. 631/642). Asseverou a necessidade de individualização de sua conduta, sob o argumento de os contratos administrativos serem antigos, decorrentes de outras administrações e prorrogados ao longo dos anos. Sustentou a legalidade da prorrogação, a teor do disposto nos artigos 175 da Constituição Federal e 20 da Lei nº 9.074/95. Alegou a inexistência de conduta danosa ao erário público, pois não configurada a má-fé do demandado na prorrogação dos contratos de prestação de serviço de transporte urbano, atendendo ao interesse público. Argumentou sobre a inaplicabilidade da Lei nº 8.429/92 e a incidência do Dec. 201/67. Ao final, postulou pela improcedência da ação.

Houve réplica (fls. 643/651).

Oportunizada a produção de provas (fl. 652).



Sobreveio manifestação do Município de Santa Maria, requerendo a oitiva da testemunha Sérgio Renato de Medeiros (fl. 654). Enquanto que o requerido Valdeci, postulou pela produção de prova testemunhal, com a oitiva da Procuradora do Município (fl. 655).

O Ministério Público, em sua promoção, sustentou a desnecessidade de produção de provas, bem como impugnou a oitiva da Procuradora do Município (fls. 656/657v).

O Município de Santa Maria manifestou interesse em intervir no processo (fl. 661).

Restou determinada a redistribuição do processo a 1ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública (fl. 662).

Em nova promoção, o MP requereu o indeferimento do pedido do Município de intervir no presente feito (fls. 663/665).

Intimado (fl. 667), o Município sustentou a imprescindibilidade de figurar no polo passivo da ação (fls. 669/671).

Indeferida a inclusão do Município no processo, em atenção ao artigo 6º, §3º, da Lei nº 4.717/65 (fl. 673).

Interposto agravo de instrumento pelo Município (fls. 676/692), ao qual foi negado provimento.

Acolhida a promoção do MP e indeferida a oitiva da Procuradora-Geral do Município, bem como designada audiência de instrução e julgamento (fl. 697).



Por ocasião da instrução, houve o depoimento da testemunha Sérgio Renato de Medeiros (fls. 714/715).

Redistribuído o presente feito a 3ª Vara Cível (fl. 750).

Declarada encerrada a instrução e aberto prazo para memoriais (fl. 753).

Memoriais (fls. 755/758 e 760/825).

Convertido o julgamento em diligência, a fim de oportunizar manifestação ao Ministério Público e ao requerido Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira dos documentos acostados pelo demandado Cezar Augusto Schirmer (fl. 826).

Intimados (fl. 826), somente o *parquet* apresentou manifestação (fls. 827/827v).

Vieram os autos conclusos para prolação de sentença.

É o relatório.

Decido.

Trata-se de ação civil pública fundada na prática de ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público contra Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira e Cezar Augusto Schirmer, respectivamente ex-Prefeito e Prefeito do Município de Santa Maria, em virtude das concessões para exploração do serviço de transporte coletivo no âmbito municipal, sem a realização de licitação, a teor do artigo 11, da Lei nº 8.429/1992.



Por primeiro, ressalto que a Lei n° 1.079/50 e o Decreto-Lei n° 201/67 dispõem sobre os crimes de responsabilidade praticados pelos agentes políticos, contudo, tal lei não afasta a aplicação da Lei n° 8.429/92 que disciplina os atos de improbidade administrativa.

Isso porque se tratam de esferas distintas, a responsabilidade penal está disciplinada pelo Decreto-lei n° 201/67 e pela Lei n° 1.079/50, enquanto que, a responsabilidade civil está disciplinada pela Lei n° 8.429/92 e nada impede que o agente político seja punido na área civil, penal e administrativa, concomitantemente, conforme dispõe o artigo 37, § 4°, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4° - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Assim, não se pode afirmar que, em decorrência do regime previsto no Decreto-lei n° 201/67 ou na Lei n° 1.079/50, reste obstaculizado a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade



Administrativa.

Por seu turno, a Lei n° 8.429/92, em seus artigos 1° e 2°, expressamente dispõe ser aplicável aos agentes públicos, dentre eles os que exercem mandato por eleição, como é o caso dos requeridos, as sanções previstas na referida lei, *in verbis*:

Art. 1° Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

[...]

Art. 2° Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

O Prefeito, como agente político, está sujeito ao regime de responsabilidade da referida Lei de Improbidade Administrativa e também do Decreto-Lei n° 201/1967, que regula os crimes de responsabilidade, sendo elemento diferenciador a natureza da conduta imputada.

Esta é a jurisprudência dominante do Tribunal de Justiça, conforme os arestos que colaciono:



APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO BUTIÁ. APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. MANUTENÇÃO DO FUNCIONAMENTO DE ESCOLAS MUNICIPAIS EM ZONA RURAL. MÉRITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE JURISDICIONAL. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. Os agentes políticos submetem-se a diferentes regimes, conforme as condutas imputadas sejam crimes de responsabilidade, crimes comuns, atos administrativos ou civis. Consoante já decidiu o STF, o julgamento da Reclamação nº 2.138 não possui efeito vinculante e nem eficácia erga omnes. Precedentes. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. A conduta do apelante de manter o funcionamento das Escolas Municipais Rui Barbosa e Cristo Rei, localizadas em zona rural, ao longo do ano de 2005, com quatro alunos em cada, não configura a hipótese prevista no art. 10, caput e inc. I, da Lei nº 8.429/92, mas ato da Administração Pública no exercício do poder discricionário. PRELIMINAR REJEITADA. VOTO VENCIDO. APELAÇÃO PROVIDA. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 70030844294, VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: REJANE MARIA DIAS DE CASTRO BINS, JULGADO EM 27/08/2009)

AÇÃO RESCISÓRIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO AFIRMADA. APLICAÇÃO DA LEI 8429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. PRECEDENTE DESTE GRUPO CÍVEL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE NO PROCEDIMENTO ADOTADO. PENA ESTABELECIDADA DE MODO ADEQUADO. HIGIDEZ DO TÍTULO JUDICIAL. AFASTARAM A PRELIMINAR E JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO RESCISÓRIA. UNÂNIME. (AÇÃO RESCISÓRIA Nº 70027180645, SEGUNDO GRUPO DE CÂMARAS CÍVEIS, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: AGATHE ELSA SCHMIDT DA SILVA, JULGADO EM 14/08/2009)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. RAZOBILIDADE/PROPORCIONALIDADE. Princípio da Insignificância: O princípio da insignificância não tem aplicação no âmbito da improbidade administrativa por se instituir



próprio do Direito Penal, decorrente da sua natureza de intervenção mínima ("ultima ratio). A Lei de Improbidade não possui essa mesma natureza, devendo ser regida pelo princípio da legalidade, que determina sejam apurados todos os atos "contra legem. Agente político que deve atuar com transparência na condução da coisa pública. Razoabilidade/proporcionalidade: Imputação aos agentes políticos de conduta ímproba consistente na utilização da reserva e emplacamento de veículos públicos, com dinheiro público, visando à autopromoção partidária que elegeram os recorrentes. Reconhecimento da possibilidade jurídica, em tese, do pedido, devendo ser mantido o recebimento da petição inicial da ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Violação, em tese, do art. 37, §1º, da CF. Aplicabilidade da Lei de Improbidade a agentes políticos: Precedente do STF, consignado na Reclamação n. 2138 do STF, afastando a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa em relação aos agentes políticos, que não possui eficácia vinculativa. Composição atual do STF a indicar a possibilidade de alteração de posicionamento. Independência das esferas a afastar a inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. Vedação apenas de aplicação da pena da perda do cargo, reservada para a hipótese de sentença condenatória em crime de responsabilidade do agente político por ser a única pena prevista por crime de responsabilidade, que exige foro privilegiado. Tendência jurisprudencial do STF em sua atual composição. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 70029616547, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: PAULO DE TARSO VIEIRA SANSEVERINO, JULGADO EM 09/07/2009)

Ainda, a inaplicabilidade do referido decreto já foi analisada e decidida na decisão lançada a fl. 592.

Feita a breve consideração, passo à análise da situação trazida à baila.



No mérito, o Ministério Público requereu a procedência da ação alegando que restaram caracterizados os atos de improbidade administrativa, forte no artigo 11 da Lei nº 8.429/92¹.

Pois bem. Pela análise das provas carreadas nos autos, resta incontroverso que ao longo dos anos no Município de Santa Maria foram celebrados contratos de concessão de prestação de serviço público de transporte coletivo urbano, sem a realização de processo licitatório. Aliás, pela análise dos documentos acostados a inicial, observo que este tipo de contratação remonta ao ano de 1970.

Entretanto, em que pese configurada a irregularidade mencionada, ausência de processo licitatório para o transporte coletivo, por si só, não é o suficiente para caracterizar o ato ímprobo atribuído aos réus.

A Administração Pública deve ser regulada e

¹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.



exercida dentro do que determinam a Carta Magna e suas leis complementares. À Administração são concedidos direitos, porém limites são estabelecidos, não devendo os mesmos, jamais, ser extrapolados. A regra é, pois, a probidade dos atos praticados pelos agentes públicos.

Conduta ímproba é aquela realizada pelo agente público, que desobedece algum dos seus deveres, podendo estar, muitas vezes, revestida de todos os requisitos legais para a sua formação, mas traz a mácula da indecência, da desonestidade e do desvio da finalidade pública.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, elencou de modo expreso cinco princípios inerentes a Administração Pública: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Já a Constituição Estadual determina, no artigo 19, os seguintes princípios: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, legitimidade, participação, razoabilidade, economicidade e motivação. Não obstante, encontram-se outros princípios não expressos. Outros, ainda, são implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, conseqüentemente, do sistema constitucional como um todo.

Evidente que os atos de improbidade administrativa atentam contra os princípios da Administração Pública. Porém, as condutas tipificadas nos artigos 9º e 11 da Lei nº 8.249/92, somente admitem a modalidade dolosa e o artigo 10, da supracitada lei admite a modalidade da conduta culposa.



Sobre o assunto, transcrevo Maria Sylvia Zanella Di Pietro²:

O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins.

Acerca do assunto, ainda, a lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, *in* Improbidade Administrativa, Lumen Juris, 2002, Rio de Janeiro, p.215:

A Lei nº 8.429/92 agrupou a tipologia dos atos de improbidade em três dispositivos distintos. O art. 9º versa sobre atos que importam em

² Direito Administrativo, 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 843.



enriquecimento ilícito. O art. 10º, sobre aqueles que causam prejuízo ao erário (rectius: patrimônio público) e o art. 11 sobre os atos que atentam contra os princípios administrativos. Somente o art. 10 se refere ao elemento subjetivo do agente, sendo expresso ao falar em 'qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa', enquanto que os dois outros preceitos nada dispõem a respeito.

É incontroverso que cumpre ao administrador observar os limites de inexistência de processo licitatório; contudo, é preciso dizer que a ausência de licitação, quando seria exigível, o que é o caso dos autos, não implica prejuízo presumido, ou seja, não gera, necessariamente, dano ao erário.

Isto é, pelas provas carreadas, em que pese as contratações, posteriores à Constituição Federal serem irregulares, não caracterizam a conduta dolosa dos demandados, requisito imprescindível para verificação de improbidade administrativa disposta no artigo 11 da lei supracitada.

As celebrações e renovações dos contratos sem licitação não caracterizam, por si só, ato de improbidade administrativa; como não restou comprovado ter havido dano ao erário nem terem agido os demandados dolosamente.

A responsabilização com base no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, exige dolo, o qual não restou configurado no caso *sub judice*. Embora tenha havido contratação sem licitação, em ambas as administrações, não restou comprovado pelo Ministério Público que os réus tenham agido dolosamente e o equívoco do procedimento não



pode gerar maiores consequências aos demandados, uma vez que a ação de improbidade somente deve servir para punir o administrador desonesto, afastando-se a possibilidade de punição com base tão-somente na atuação do mal administrador ou em supostas contrariedades aos ditames legais referentes à licitação.

Ademais, consoante narrado pela testemunha ouvida em audiência, Senhor Sérgio Renato de Medeiros, para ocorrer a licitação para concessão de transporte público na cidade de Santa Maria, imprescindível seria realização de estudos prévios, a criação de uma Plano Viário, o que ainda não foi realizado e finalizado e, diga-se, de passagem, em nenhuma das administrações dos requeridos, bem como dos prefeitos anteriores.

Ou seja, a situação de irregularidade nas contratações da prestação de serviço de transporte público é algo que perdura ao longo dos anos, sem o devido atendimento aos preceitos trazidos pela Constituição Federal. Entretanto, não vislumbro a conduta dolosa de nenhum dos demandados, ao que parece ambos deram continuidade aos contratos, com as renovações, em atendimento ao interesse público devido à falta de estudos de mobilidade e investimentos.

Não se pode olvidar o fato de que os contratos de prestação de serviço de transporte coletivo, renovados por ambos os requeridos e ora impugnados, já perduram mais de 30 (trinta) anos, ou seja, muitos mandatos eletivos os mantiveram, não se mostrando razoável que somente alguns desses agentes políticos sejam agora responsabilizados pelas supostas ilegalidades



perpetradas e continuadas por tantos outros.

Saliento, que não se está aqui afastando o reconhecimento da necessidade de realização de procedimento licitatório prévio para a efetivação da concessão em pauta, o que afrontaria diretamente o disposto no artigo 175 da Constituição Federal³, mas apenas se reconhece a não comprovação dos alegados prejuízos sofridos pelo erário municipal, ante a manutenção do serviço de transporte público concedidos às empresas mencionadas na inicial.

Assim, tenho que os demandados não praticaram ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; não retardaram ou deixaram de praticar, indevidamente, ato de ofício; não revelaram fato ou circunstância de que tinham ciência em razão das atribuições e que devia permanecer em segredo; não negaram publicidade aos atos oficiais; não frustraram a licitude de concurso público; não deixaram de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; não revelaram ou permitiram que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. E, a par

³ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.



disso, inexistente dolo na conduta dos requeridos, ausente benefício ou vantagem própria e indevida, ausente prejuízo ao Ente Público.

Em igual entendimento:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES. EX-PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONSTRUÇÃO DE CAMADA ASFÁLTICA NAS RUAS DA CIDADE E RESTAURAÇÃO DO ASFALTO JÁ EXISTENTE. I - Inexistência de foro privilegiado. É competente para o processamento e julgamento da Ação Civil Pública por improbidade administrativa movida contra Ex-Prefeito Municipal o Juízo de primeiro grau, uma vez reconhecida, pelo STF, a inconstitucionalidade do foro privilegiado, instituído pelo § 2º do art. 84 do CPP, alterado pela Lei nº 10.628/02. II - A Lei de Improbidade não se confunde com o crime de responsabilidade. Os Agentes Políticos submetem-se a diferentes regimes, conforme as condutas imputadas sejam crime de responsabilidade, crimes comuns, atos administrativos ou civis. III - Preliminares de ilegitimidade passiva. Possibilidade de análise em sede de apelação. Ausência de preclusão. IV - Ilegitimidade passiva do Ex-Prefeito no que tange ao primeiro fato (construção de camada asfáltica). Rejeição. V - Ilegitimidade passiva dos membros integrantes da Comissão de Licitações relativamente ao segundo fato (obras de restauração do asfalto). Acolhimento. VI - Para que se configure conduta ímproba, é necessária a perquirição do elemento volitivo do Agente Público e de terceiros (dolo, nos casos dos artigos 9º e 11 e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10), não sendo suficiente, para tanto, a irregularidade ou a ilegalidade do ato. VII - Ausência de comprovação de enriquecimento ilícito. Ademais, o Ministério Público não trouxe aos autos elemento que demonstrasse prejuízo aos cofres públicos por ser excessivo o valor pago ou por não ter ocorrido a devida prestação dos serviços contratados. Houve



dispensa de licitação, sem prévio procedimento administrativo; porém, não se tem qualquer prova de prejuízo ao erário. Nesse contexto, não há falar em aplicação do art. 10 da Lei 8.429/92. A responsabilização com base no art. 11 da Lei nº 8.429/92 exige dolo, não configurado no caso sub judice. Precedentes do STJ e deste Tribunal. À UNANIMIDADE, REJEITARAM AS PRELIMINARES DE INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO, INAPLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS E DE ILEGITIMIDADE DO EX-PREFEITO; ACOLHERAM A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES EM RELAÇÃO AO SEGUNDO FATO E, NO MÉRITO, DERAM PROVIMENTO AOS APELOS. (Apelação Cível Nº 70024283525, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 18/04/2012) APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. CONTRATO FIRMADO ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO DE MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR OUTRA CONCORRENTE, DENEGADO EM PRIMEIRO GRAU E CONCEDIDO NO TRIBUNAL. INEXISTÊNCIA DE CONDUTA ÍMPROBA CONFIGURADA NO CASO CONCRETO. Não era exigível que os agentes públicos aguardassem o trânsito em julgado do mandado de segurança impetrado por empresa desclassificado, se já lhes fora comunicado pelo juízo a denegação do mandamus, com revogação da liminar inicialmente deferida. Também inexigível que esperassem o recebimento de eventual recurso, para saberem os seus efeitos, especialmente por ter sido denegatória a decisão. O caráter opinativo de parecer do procurador municipal não vincula o administrador público. Não é ele ato administrativo de cunho decisório, capaz de criar ou extinguir direitos, o que afasta a possibilidade de reconhecimento do ato como ímprobo. Arts. 133 da CF e 32 do Estatuto da OAB. Ausência de comprovação de dolo ou negligência dos agentes com finalidade de fraudar a licitude do processo licitatório. Inexistência de indícios de superfaturamento na proposta vencedora. Presunção de não-atendimento a princípios constitucionais não se presta a tornar ímprobos os atos administrativos praticados. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70045497419, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 28/03/2012)



Além disso, convém salientar que situações como a tratada nos autos não constitui caso isolado, visto que muitos municípios do Estado, como é o caso da capital, Porto Alegre, ainda não houve a licitação para o transporte coletivo, ante a não conclusão de estudos prévios imprescindíveis para a realização dos processos licitatórios, o que foi constatado após a onda de protestos que assolou o país e, inclusive, a capital.

Destarte, não demonstrados os pressupostos ensejadores da responsabilidade por ato ilícito praticado contra a administração pública, uma vez que não comprovado o dolo dos agentes, ora demandados, de causar danos ao erário, não merece procedência o pedido constante na petição inicial.

Pelo exposto, julgo **IMPROCEDENTE** o pedido formulado pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO** em face de **ANTÔNIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA e CEZAR AUGUSTO SCHIRMER**, na presente ação civil pública, forte no artigo 269, inciso I, do Código de Processo Civil.

O Ministério Público fica isento de custas e ônus sucumbenciais, na forma do artigo artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO



Santa Maria, 31 de março de 2014.

Michel Martins Arjona,
Juiz de Direito