



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ**  
**4ª CÂMARA CÍVEL - PROJUDI**  
**RUA MAUÁ, 920 - ALTO DA GLORIA - Curitiba/PR - CEP: 80.030-901**

**APELAÇÃO CÍVEL N.º 0001668-08.2014.8.16.0159, DA COMARCA DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU – VARA DA FAZENDA PÚBLICA**

**APELANTE1: JANICE ALBUQUERQUE**

**APELANTE 2: MARIA ELIZABETE DE BORBA**

**APELANTES 3: CHARLES WINICIUS ZILIO, LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDAME E CESMED – CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA**

**APELANTE 4: CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA**

**APELANTE 5: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**

**APELADOS: OS MESMOS, MAURO LUCIANO REMOR E MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU**

**RELATOR: DES. ABRAHAM LINCOLN CALIXTO**

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE A PROCESSO LICITATÓRIO. NÃO CONFIGURAÇÃO NO CASO CONCRETO. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DA ÁREA DA SAÚDE, EM CARÁTER EMERGENCIAL, PARA DISTRIBUIÇÃO À POPULAÇÃO CARENTE. ACERVO PROBATÓRIO QUE DEMONSTRA A AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO, BEM COMO DE DOLOU OU MÁ-FÉ NA CONDUTA. IMPOSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO NOS ARTIGOS 10 E 11 DA LEI N.º 8.429/92. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL. SENTENÇA REFORMADA.**

**RECURSO DOS RÉUS PROVIDOS.**

**RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DESPROVIDO.**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 0001668-08.2014.8.16.0159, da Vara da Fazenda Pública de São Miguel do Iguaçu, em que são apelantes JANICE ALBUQUERQUE, MARIA ELIZABETE DE BORBA, CHARLES WINICIUS ZILIO, LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDAME E CESMED – CENTRO DE ESPECIALIDADES



MÉDICAS LTDA, CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA, e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ e apelados os mesmos, MAURO LUCIANO REMOR e o MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU.

## I. RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso de apelação cível interposto contra a respeitável sentença constante no mov. 621.1 da Ação Civil Pública n.º 0001668-08.2014.8.16.0159, movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ em desfavor de MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU, CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA, MAURO LUCIANO REMOR, MARIA ELISABETE DE BORBA, JANICE ALBUQUERQUE, CHARLES WINICIUS ZILIO, CESMED – CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. E LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. – ME, que julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados em inicial, para reconhecer a prática de ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11 da Lei n.º 8.429/92 por parte dos réus Claudiomiro da Costa Dutra, Charles Winicius Zílio, Laboratório São Camilo, Maria Elisabete de Borba, Cesmed – Centro de Especialidades Médicas e Janice Albuquerque, e, por consequência, declarar nulos os contratos n.ºs 183/2013 e 145/2013, condenando os réus Claudiomiro da Costa Dutra, Maria Elisabete de Borba e Janice Albuquerque ao pagamento de multa civil correspondente a 20 vezes o valor da remuneração recebida à época dos fatos (mês junho de 2013, data da assinatura do primeiro contrato) e os réus Charles Winicius Zílio, Laboratório São Camilo e Cesmed – Centro de Especialidades Médicas ao pagamento de multa civil equivalente a 20% da soma dos valores dos contratos firmados nos contratos acima declarados nulos, bem como todos os réus à perda da função pública (se aplicável), suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos 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 seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. Condenou, ainda, solidariamente, os réus Claudiomiro da Costa Dutra, Charles Winicius Zílio, Laboratório São Camilo, Maria Elisabete de Borba, Cesmed – Centro de Especialidades Médicas e Janice Albuquerque, ao pagamento do valor de R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), a título de danos morais coletivos, corrigido monetariamente pela média do INPC e IGP-DI e acrescido de juros de mora de 1% a partir do presente arbitramento, valor este que deve ser revertido ao Fundo Municipal de Saúde de São Miguel do Iguaçu.

2. JANICE ALBUQUERQUE interpôs recurso de apelação (Ref. mov. 687.1), narrando que o *Parquet* ingressou com a ação de que tem origem este apelo em seu desfavor, sob o argumento de que ela teria praticado ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10, *caput* e incisos I e VIII e artigo 11, *caput* e inciso I, da Lei n.º 8.429/1992, por ter participado, como Procuradora Jurídica, na elaboração dos pareceres jurídicos dos procedimentos licitatórios tidos como irregulares pelo Autor.

Sustenta, entretanto, que os pareceres jurídicos proferidos, em especial quanto à modalidade de licitação a ser adotada para as aquisições pretendidas, foram tecnicamente corretos, em conformidade com os ditames legais, além de não terem sido exarados de forma genérica.

Afirma que na sentença não consta uma única linha demonstrando conluio, erro grosseiro no parecer jurídico ou até mesmo direcionamento para a empresa ganhadora, até mesmo porque sua participação se restringe no único ato de elaboração de parecer em consonância com a Lei.

Alega, outrossim, que sequer restou demonstrado dolo ou má-fé na sua conduta, que, nos procedimentos licitatórios sob exame, limitou-se à prolação dos pareceres jurídicos, ressaltando,



neste contexto, que mera irregularidade não pode ser considerada improbidade, razão pela qual o pedido inicial deve ser julgado improcedente.

Salienta que a adoção da modalidade de credenciamento não acarretou dano ao erário, uma vez que os serviços foram fiscalizados e prestados em sua integralidade, o que inviabiliza a caracterização do ilícito.

Argumenta que deve ser afastada a condenação a títulos de danos morais coletivos, porquanto inexistentes os elementos para sua caracterização, ou alternativamente, a diminuição do valor já fixado já que desproporcional.

Assevera que a determinação de indisponibilidade de bens não pode abarcar o valor da multa civil e que o imóvel onde reside constitui bem de família, de modo que deve ser liberado de qualquer restrição.

Destaca que *“a pretensão de responsabilizar civilmente o advogado implica inequivocamente em ofensa às prerrogativas de inviolabilidade e independência técnica do mesmo (exercício com liberdade), já que exarar opinião jamais poderia traduzir ilícito, sendo completamente atípica a conduta até do ponto de vista criminal, como, aliás, decidido pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos do RHC 39644 RJ 2013/0238250- 5, Rel. Ministra Laurita Vaz, DJe 29/10/2013.”*

Defende que a multa civil foi aplicada de forma desarrazoada, pelo que, caso subsista sua condenação, deve ser reduzida.

Por fim, requer seja dado provimento, nos termos abordados.

**3. MARIA ELIZABETE DE BORBA** também apelou (Ref. mov. 688.1), mencionando que o Ministério Público Estadual ingressou com a demanda originária buscando a responsabilização dos réus pela suposta prática de improbidade (artigo 10, caput e incisos I e VIII e artigo 11, caput e inciso I, da Lei 8.429/1992), sob o argumento de que os contratos n.º 183/2013, fruto do processo de inexigibilidade de licitação n.ºs 039/2013 e 182/2013, decorrente do Pregão n.º 105/2013, ambos firmados com a CESMED – CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA, e o n.º 145/2013, decorrente do processo de inexigibilidade de licitação n.º 035/2013, firmado com o LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA-ME, todos tendo por objeto a prestação de serviços de saúde, teriam sido irregulares, causando lesão ao erário e violando os princípios da Administração Pública.

Aduz que em relação a apelante, o *Parquet* define que sua participação nas supostas contratações irregulares teria sido pelo fato de ter enviado memorandos ao setor de licitações e contratos, a fim de solicitar de forma justificada a contratação de empresa para desempenhar serviços compatíveis com o objeto em questão.

Ressalta que o procedimento de credenciamento é legítimo e era apto a ser utilizado nas duas aquisições realizadas, além de ter respeitado todos os ditames legais, não havendo que se falar em direcionamento ou restrição à competitividade.

Enfatiza que não houve dolo, nem má-fé por parte da apelante, o que inclusive teria sido afirmado pela douta Juíza sentenciante, restando evidente que sua condenação se deu por simples responsabilização objetiva, o que não é admitido em nosso ordenamento jurídico para fins de caracterização de ato de improbidade administrativa.

Quanto ao dano moral coletivo, registra que há inadequação da via eleita; que é incabível, já que não foi provado que a situação trazida nos autos tenha gerado comoção ou abalo moral aos munícipes, e nem qualquer dano ao erário; e que, caso subsista tal condenação, o *quantum* deve ser reduzido, eis que fixado desarrazoadamente.



Diz, ainda, que a indisponibilidade de bens não tem cabimento com relação à multa civil e ao dano moral coletivo, pelo que deve ser afastada.

Ao final, pede o provimento do recurso, com a consequente reforma da sentença, para que seja julgado improcedente o pedido inicial.

**4.** Por sua vez, CHARLES WINICIUS ZILIO, LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDAME E CESMED – CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. apresentaram recurso de apelação cível (Ref. mov. 172.1), pedindo, preliminarmente, a apreciação do agravo retido interposto contra a decisão que indeferiu o pedido de prova pericial.

No que tange ao mérito, repete, em linhas gerais, os argumentos já defendidos nos demais recursos, quanto à legalidade dos procedimentos licitatórios em questão, à ausência de dolo e má-fé em suas condutas, ao não cabimento da condenação em danos morais coletivos, à desproporcionalidade das sanções fixadas, e ao afastamento da medida de indisponibilidade de bens.

Por fim, pugna pelo provimento do apelo.

**5.** CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA, interpôs recurso de apelação (Ref. mov. 694.1), discorrendo, inicialmente, sobre a legalidade dos procedimentos licitatórios objetos da ação originária.

Afirma que a sentença não demonstrou de forma individualizada sua conduta, de modo que a perquirição do dolo e a realização da dosimetria da pena ficam prejudicadas.

Sustenta que ainda que os procedimentos licitatórios possam ser considerados irregulares, não é automática a conclusão de que os atos imputados são necessariamente ímprobos, eis que não foram praticados com dolo ou má-fé.

Defende, outrossim, que estão ausentes os pressupostos para autorizarem a responsabilização civil do recorrente por dano moral coletivo, devendo tal condenação ser afastada.

Desta feita, pretende a reforma da decisão recorrida, para que seja julgado improcedente o pedido exordial, e, subsidiariamente, que sejam afastadas as sanções de caráter político e os danos morais coletivos fixados.

**6.** A seu turno, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ ofertou recurso de apelação cível, sob o argumento de que também deve ser reconhecida a irregularidade do Pregão n.º 105/2013, devido ao conluio entre os requeridos para direcionarem tal certame, em flagrante violação aos princípios da igualdade e competitividade entre os licitantes, razão pela qual o réu MAURO LUCIANO REMOR, tal como os demais réus, deve ser condenado por ato de improbidade administrativa.

Neste passo, salienta que o dolo foi efetivamente constatado, e, nas hipóteses como a em epígrafe, com relação aos 2 (dois) contratos firmados por credenciamento e também ao instrumento firmado após realização de pregão, o dano ao erário tem caráter *in res ipsa*, de modo que a condenação dos requeridos deve ser embasada no artigo 10 da Lei n.º 8.429/92, inclusive com a condenação a ressarcirem o erário no montante dos valores dispendidos em decorrência dos contratos nulos.

Assim sendo, pede a reforma parcial da sentença, a fim de que seja decretada a nulidade do Pregão n.º 105/2013, e reconhecida a prática de ato de improbidade administrativa que causa



lesão ao erário (artigo 10 da Lei n.º 8.429/92) com relação a todos os réus e também por parte do réu MAURO LUCIANO REMOR e do MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU, adequando-se as sanções anteriormente cominadas.

Por fim, requer o provimento do recurso, a fim de que seja reformada a sentença, para julgar procedente o pedido inicial.

7. Na sequência, o *Parquet* apresentou contrarrazões (Ref. mov. 750.1), insurgindo-se contra os 4 (quatro) recursos interpostos pelos réus, pugnando pelo conhecimento e desprovimento de todos eles.

8. Por sua vez, apresentaram contrarrazões ao recurso interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ os requeridos CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA (Ref. mov. 722.1), MARIA ELIZABETE DE BORBA (Ref. mov. 723.1), MAURO LUCIANO REMOR (Ref. mov. 724.1), CHARLES WINICIUS ZILIO, LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. ME e CESMED – CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. (Ref. mov. 725.1), MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU (Ref. mov. 726.1) e JANICE ALBUQUERQUE (Ref. mov. 727.1), que requereram, cada qual, o desprovimento do apelo ministerial.

9. Subiram os autos a esta Corte.

10. Em parecer exarado no mov. 10.1, a douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo conhecimento e provimento das apelações interpostas por (1) JANICE ALBUQUERQUE, (2) MARIA ELIZABETE DE BORBA, (3) CHARLES WINICIUS ZILIO, LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. ME e CESMED – CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA., e (4) CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA e conhecimento e desprovimento do recurso interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ.

11. Foi determinada a intimação das partes acerca da possibilidade de suspensão do feito com base no Tema 17 do Grupo de Representativos da 1ª. Vice-Presidência, tendo as partes se manifestado contrariamente à suspensão.

12. Vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

## II. VOTO E SUA FUNDAMENTAÇÃO

1. Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço dos recursos de apelação



cível interpostos, bem como do agravo retido vez que os recorridos postularam expressamente a sua apreciação, conforme exige o artigo 523, § 1º. do Código de Processo Civil aplicável à época.

**2.** Cumpre, inicialmente, analisar o recurso de agravo retido interposto pelos réus CHARLES WINICIUS ZILIO, LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDAME E CESMED – CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA contra a decisão que indeferiu o pedido de prova pericial.

Com relação ao suposto cerceamento de defesa, em virtude do indeferimento da prova pericial, tenho que ele não ocorreu, porquanto não há necessidade da produção de tal prova, eis que a matéria debatida é preponderantemente de direito, cingindo-se à análise da regularidade dos procedimentos licitatórios e da ocorrência de ato de improbidade, razão pela qual as provas carreadas aos autos são suficientes para o deslinde da causa.

Neste passo, não é demais lembrar que o Juiz é o destinatário das provas, cabendo a ele decidir sobre a necessidade ou não da realização de provas necessárias à formação de seu convencimento.

É certo que a produção de provas em direito é uma garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, todavia cabe ao Judiciário evitar que, sob tal pretexto, o processo se transforme em infundáveis diligências inúteis, principalmente quando nele já se encontram todos os elementos necessários ao seguro entendimento da controvérsia.

Sendo o Juiz o destinatário da prova, somente a ele cumpre aferir sobre a forma e a necessidade ou não da realização da prova requerida por uma das partes, pois verificada sua inutilidade deve o Magistrado indeferi-la, para velar pela rápida solução do conflito e evitar que atos meramente protelatórios acabem retardando a prestação da tutela jurisdicional.

Superada a preliminar arguida no recurso de agravo retido, passo ao exame dos apelos, anotando, desde já, que farei o exame em conjunto de todos eles, ante a identidade da matéria neles arguida.

**3.** Analisando as razões de decidir da ilustre Magistrada singular e os argumentos expostos nos apelos dos réus, tenho que a sentença deverá ser reformada por esta egrégia Corte, eis que não foi dada a correta solução para o caso.

**4.** A controvérsia recursal cinge-se em verificar a ocorrência ou não de ato de improbidade administrativa, no caso ora em comento.

Consoante se verifica da análise do caderno processual, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ ingressou com a Ação Civil Pública de que tem origem este recurso, sob o argumento de que os requeridos frustraram a licitude de processo licitatório, gerando prejuízo ao erário e atentando contra os princípios da administração pública, incorrendo, assim, na prática de ato ímprobo que se subsume aos artigos 10 e 11, da Lei n.º 8.429/92.

Com efeito, tenho enfatizado nesta douta Câmara que para que haja a condenação do agente público nas graves sanções por ato de improbidade administrativa não bastam meras falhas ou irregularidades fazendo-se imprescindível o comportamento desonesto, corrupto e imoral.



Isso porque, é entendimento corrente na doutrina e na jurisprudência que o ato de improbidade administrativa deve traduzir, necessariamente, a desonestidade, a conduta reprovável, a imoralidade, sobretudo com relação ao artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Para configurar o ato de improbidade administrativa faz-se imprescindível o elemento subjetivo na conduta do agente público, ou seja, a presença do dolo ou má fé, uma vez que em sede de improbidade não é admitida a responsabilidade objetiva, pois ilegalidade não constitui sinônimo de improbidade.

Pensar de forma diversa, isto é, exigir o simples enquadramento da conduta ao preceito legal, sem perquirir a vontade do agente, tornaria a lei de improbidade espúria, a ponto de penalizar as meras falhas e irregularidades sem repercussões no âmbito da administração pública, o que se mostra inadmissível em um Estado Democrático de Direito.

Neste espírito, mostra-se precisa a lição de MARINO PAZZAGLINI FILHO:

**"[...] Ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a prática de ato ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. Para tipificá-lo como tal, é necessário que ele tenha origem em comportamento desonesto, denotativo de má fé, de falta de probidade do agente público.**

***Com efeito, as três categorias de improbidade administrativa têm a mesma natureza intrínseca, que fica nítida com o exame do étimo remoto da palavra improbidade.***

***O vocábulo latino improbitate, como já salientado, tem o significado de 'desonestidade' e a expressão improbus administrator quer dizer 'administrador desonesto ou de má fé'."***

***(in LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMENTADA, São Paulo: Editora Atlas, 2007 p. 113 – grifei).***

Do mesmo entendimento compartilha MARCELO FIGUEIREDO:

***"[...] Como assevera Hernandez Gil, tentar definir a boa-fé é tão insólito como procurar a definição de boa conduta, de moral e ordem pública. Não é possível reduzir sua aplicação a casos determinados. O importante será verificar e detectar, na atuação dos órgãos administrativos, violações ao Direito. Diante de um caso concreto, deverá o juiz ou administrador sindicarem exaustivamente o comportamento da Administração. Caso***



*haja quebra de confiança, de lealdade, de ética, haverá maus tratos à moralidade administrativa. (...) Finalmente, cumpre observar que a presente lei pretende colher em suas malhas os atos de improbidade, que comportam (...) diversos 'graus', com diferentes consequências jurídicas. Nessa direção, não nos parece crível punir o agente público, ou equiparado, quando o ato acoimado de improbidade é, na verdade, fruto na inabilidade, de gestão imperfeita, ausente o elemento de 'desonestidade', ou de improbidade propriamente dita."*

*(in PROIBIDADE ADMINISTRATIVA. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 42). (Grifei).*

Também sobre a impossibilidade de se rotular o ato eivado de mera ilegalidade como ato de improbidade administrativa, revelam-se esclarecedoras as razões de decidir do ilustre Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, no REsp 12166633, valendo citar o seguinte trecho da sua bem lançada decisão, *verbis*:

"(...)

2. Sabe-se que é muito antiga - e remonta aos tempos iniciais das formulações teóricas dos institutos e das práticas judiciais do Direito Sancionador, cuja matriz histórica é o Direito Penal moderno - a sempre aguda contraposição conceitual entre a ilegalidade e a ilicitude ímproba dos atos humanos ou, em outras palavras (pondo-se aquela dicotomia no preciso espaço jurídico das sanções), a distinção (necessária distinção) entre a conduta ilegal e a conduta ímproba imputada ao agente (público ou privado) autor da ação ofensiva então submetida ao crivo judicial, para o efeito de sancionamento.

3. A confusão entre esses conceitos (e, por extensão, a confusão entre quaisquer outros conceitos) sempre leva a reflexão jurídica (ainda que bem intencionada) a resultados nefastos; conduz inevitavelmente o raciocínio a impasses lógicos e também éticos, cuja solução desafia a cognição dos atos em análise sem as pré-concepções comuns (ou vulgares) quanto às suas estruturas e aos seus significados; ainda que a linguagem usual empregue um termo (ilegal) por outro (ímprobo), o julgamento judicial há de fazer (sempre) a devida distinção entre ambos.

4. Essa proposta nada tem de vanguardista e nem de garantismo jurídico radical: ela (a proposta) resulta da observação da tendência - aliás inexplicavelmente





*bastante generalizada - de se considerar, automaticamente, como ímprobas as condutas ilegais e, assim, aplicar-se aos seus agentes (aos agentes das condutas ilegais) as sanções (ásperas sanções) da Lei 8.429/92 (Lei da Improbidade).*

*7. Mas há um grave engano (ou uma brutal simplificação) nessa percepção, pois somente o decisionismo pode inspirar tal assertiva: se fosse consistente a postura de identificar a improbidade na ilegalidade, toda vez que se concedesse uma ordem de habeas corpus ou um mandado de segurança, por exemplo, a autoridade impetrada (num e noutro caso), deveria responder por improbidade (pois a ilegalidade de seu ato achava-se indubitosa), o que seria - convenhamos - um rematado absurdo jurídico.*

*8. Portanto, a ilegalidade e a improbidade não são - em absoluto, não são - situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, dest'arte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave.*

*(...).(Grifei).*

*(REsp 12166633/PR, 1ª. Turma, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 02/12/2013).*

Outrossim, o Enunciado n.º 10 das 4ª. e 5ª. Câmara Cíveis estabelece o seguinte:

*"Enunciado 10. O artigo 10 da Lei nº 8.429/92 deve ser interpretado à luz do artigo 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), com as alterações feitas pela Lei nº 13.655/18, não mais sendo admitida a caracterização de ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário quando o agente atua com culpa simples ou leve; apenas mediante dolo ou erro grosseiro, equivalente este à culpa grave nos termos do Decreto nº 9.380/19."*

Portanto, das considerações expostas resta bastante clara a preocupação tanto doutrinária, quanto jurisprudencial, em se tachar como ímprobos os atos decorrentes de pura inabilidade



do agente público, sem qualquer indício de dolo ou desonestidade, ou até mesmo sem causar qualquer prejuízo ao erário.

No caso em exame, não obstante a tese do Ministério Público do Estado do Paraná de que houve fraude a processos licitatórios e má-fé na conduta dos agentes públicos, tal assertiva não se extrai do conjunto probatório coligido aos autos, razão pela qual não se mostra possível enquadrar a conduta praticada pelos réus, ora apelados, como ato de improbidade administrativa previsto nos artigos 10 e 11 da Lei n.º 8.429/92, como adiante se verá.

Extrai-se da peça inicial que o *Parquet* acusa os réus da prática de atos de improbidade administrativa, em razão de vícios nos procedimentos de Inexigibilidade n.º 039/13 - que gerou o Contrato n.º 183/13 com o recorrente CESMED -; e Inexigibilidade n.º 035/2013 - que resultou no Contrato n.º 145/13 com o recorrente LABORATÓRIO SÃO CAMILO, cujo objeto era o credenciamento de empresas na área de saúde para a prestação de serviços médicos nas especialidades de medicina do trabalho, clínica médica, psiquiatria, anestesiologia, pediatria, cardiologia, otorrinolaringologia, oftalmologia, ginecologia, endocrinologia, urologia, dermatologia, ultrassonografia, gastroenterologia, ortopedia, plantão 24 (vinte e quatro) horas e serviços de especialidades odontológicas, bem como de prestador de serviços em análise clínica laboratorial, anatomia patológica e citopatologia, visando atender a demanda de exames 24 (vinte e quatro) horas dos postos de saúde, do Pronto Atendimento Municipal, bem como da Secretaria de Saúde.

Sob a ótica do autor, não era cabível o uso do procedimento de inexigibilidade ante a inexistência de elementos e fundamentos que justificassem a impossibilidade de competição entre os interessados para a prestação dos serviços, objeto dos contratos, além do fato de que no procedimento licitatório de Pregão n.º 105/13 - que gerou o Contrato n.º 182/13 vencido pela agravante CESMED -, embora seis empresas tenham retirado cópia do edital inaugural, apenas a empresa de propriedade do requerido CHARLES WINICÍUS ZÍLIO compareceu à reunião de análise e julgamento.

A título elucidativo e para evitar o vício da tautologia, transcrevo, por brevidade, o bem lançado parecer da lavra do douto Procurador Geral de Justiça SAINT-CLAIR HONORATO SANTOS, contendo a descrição dos fatos, a análise pormenorizada da conduta de cada réu e a fundamentação acerca da não configuração de ato de improbidade administrativa no caso concreto, cujos judiciosos fundamentos adoto como razões de decidir, passando a fazer parte integrante deste julgado, *verbis*:

**"[...] Inicialmente, cabe detalhar os fatos e fundamentos que dão substrato à ação ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por meio de sua Promotoria de Justiça.**

**Especificamente quanto à situação prestação complementar de serviços de saúde no Município de São Miguel do Iguçu, tem-se que:**

**i. Antes da assunção da chefia do Poder Executivo pelos requeridos CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA (Prefeito) e MAURO LUCIANO REMOR (Vice-Prefeito), a municipalidade possuía contratos com OSCIPs;**

**ii. Diante da irregularidade de tais contratos apontada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná<sup>7</sup>, o recém-empossado Prefeito decidiu por rescindi-los, e, para não deixar os munícipes desassistidos, celebrou 3 (três) contratos relacionados aos objetos que estavam**



contemplados nas contratações das OSCIPs, via dispensa de licitação, por situação emergencial, com prazo máximo de 180 (cento e oitenta dias), até que fosse realizada a contratação efetiva do(s) prestador(es) definitivo(s) dos objetos de cada um dos instrumentos, por meio de procedimento próprio; A respeito, cabe apontar que a higidez de tais contratações diretas é objeto de questionamento do Parquet na ação civil pública por ato de improbidade administrativa de n.º 0003034-19.2013.8.16.0159, bem como que 2 (dois) contratos foram celebrados com a empresa CIS CENTRO INTEGRADO DE SAÚDE LTDA. ME, e o outro instrumento foi firmado com o LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. ME, empresas cujo sócioadministrador é o requerido CHARLES WINICIUS ZILIO;

iii. Visando propiciar o fornecimento de tais serviços no âmbito municipal, para 2 (dois) dos objetos a serem adquiridos foi realizada contratação direta via inexigibilidade de licitação, pela modalidade de credenciamento, e para o terceiro deles foi realizado procedimento de pregão presencial.

Cabe apontar que a exordial deste feito foi instruída com o Inquérito Civil n.º MPPR-0137.13.000167-0 (mov. 1.2 a 1.55-originários), o qual traz o inteiro teor dos processos administrativos que materializam as 3 (três) aquisições questionadas na ação, quais sejam, os procedimentos de inexigibilidade de licitação n.º 035/2013 e 039/2013, e o Pregão 105/2013.

Aduz o Parquet na peça vestibular que houve irregularidades nas 3 (três) contratações mencionadas, pelos seguintes motivos:

i. Quanto aos 2 (dois) procedimentos de inexigibilidade, que a requerida MARIA ELIZABETE DE BORBA, Secretária de Saúde à época, efetuou o pedido de tais serviços de forma a direcionar a modalidade de contratação (inexigibilidade de licitação via credenciamento), eis que solicitou expressamente o credenciamento de empresas, e, adicionalmente, que em ambos houve parecer jurídico opinativo de legalidade da inexigibilidade de processo licitatório, de autoria da requerida JANICE ALBUQUERQUE, sem que se apontasse fatos concretos que inviabilizassem a competição entre interessados;

ii. Ainda quanto aos procedimentos de inexigibilidade, sustentou que houve a entrega de envelopes e retirada de edital por vários potenciais interessados, mas que ao final de um deles apenas a empresa CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. restou credenciada, e do outro apenas o foi o LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. ME, ambas empresas cujo sócio-administrador é CHARLES WINICIUS ZILIO;

iii. Já com relação ao pregão presencial, sustentou que 6 (seis) empresas retiraram o edital, mas apenas a CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA., empresa



de CHARLES WINICIUS ZILIO, compareceu à reunião de análise e julgamento, sendo que não há nos documentos do Município a proposta ofertada pela empresa vencedora, em que pese existam outras 3 (três) propostas, mas nenhuma destas foi selecionada para ofertar lances orais; iv. Ademais, sustentou que Nilson Cesar Binder, sócio de uma das outras três empresas proponentes, também é sócio da CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA., o que poderia ter resultado na violação do sigilo das propostas;

v. CHARLES WINICIUS ZILIO foi o principal financiador da campanha política dos requeridos CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA e MAURO LUCIANO REMOR para as eleições municipais de 2012, bem como Presidente do Diretório Municipal do Partido Social Democrático Brasileiro - PSDB e integrante da Comissão de Transição de Governo, o que denota o forte vínculo entre todos, e que demonstra o direcionamento das contratações;

vi. Da mesma forma, antes da assunção dos novos gestores municipais, o contrato social da empresa CIS - Centro Integrado de Saúde foi ampliado substancialmente, e, em 2013, o objeto da CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. também foi alterado, para incluir como sócios minoritários vários profissionais contratados por CHARLES WINICIUS ZILIO, ambas as providências tomadas visando futura contratação das empresas pelo Município, em que pese, à época, ainda não existisse nenhum procedimento de inexigibilidade ou licitação para os referidos objetos; e

vii. Aponta, por fim, que o Município realizou, simultaneamente à realização dos procedimentos de aquisição, concurso público para contratação de médicos, enfermeiros, psicólogo e técnicos em enfermagem, mas em quantidade bem inferior àquela que seria objeto de contratação entre Município e as empresas de CHARLES WINICIUS ZILIO, para dar ares de legalidade aos feitos, subvertendo a lógica da licitação para prestação de serviços de saúde.

Segundo afirma o Parquet, todos esses atos teriam sido realizados no intuito de beneficiar as empresas CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. e LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. ME, cujo sócio majoritário é CHARLES WINICIUS ZILIO, pessoa politicamente vinculada ao Prefeito e Vice eleitos para a gestão de 2013/2016.

4. Antes de adentrar o mérito recursal, faz-se imprescindível tratar das peculiaridades atinentes aos fatos e fundamentos trazidos pela Promotoria de Justiça como substrato para a ação em epígrafe.

4.1. Afirmou o Parquet, quanto aos pedidos de aquisição dos objetos relacionados aos 2 (dois) procedimentos de inexigibilidade, que a requerida MARIA ELIZABETE DE BORBA, Secretária de Saúde à época, redigiu seus pedidos



de forma a direcionar a modalidade de contratação (inexigibilidade de licitação via credenciamento), eis que solicitou diretamente o credenciamento de empresas. Adicionalmente, indicou que em ambos houve parecer jurídico opinativo de legalidade da inexigibilidade de processo licitatório, de autoria da requerida JANICE ALBUQUERQUE, sem que se apontasse fatos concretos que inviabilizassem a competição entre interessados. Primeiramente, por mais que MARIA ELIZABETE DE BORBA tenha mencionado em seus pedidos (mov. 1.8, fls. 01 e mov. 1.20, fls.09-originários), por várias vezes, termos correlatos a credenciamento de empresas, tem-se que a atuação do Secretário como agente público se dá com vistas à consecução do interesse público relacionado à sua área de atuação, no caso, a saúde. Logo considerando que o trâmite normal de qualquer aquisição passa pelo setor Jurídico, tem-se que esse, ainda que receba pedido do agente político para o "credenciamento" de empresas, tem não só o poder, mas também o dever de apontar, com base na lei, qual é o tipo de procedimento que o Município deve respeitar para realizar a aquisição (ainda que diversa a modalidade de compra originalmente sugerida), já que é o órgão com atribuição técnico-jurídica para assim proceder. Sendo assim, inviável imputar qualquer responsabilidade à requerida MARIA ELIZABETE DE BORBA, dada a ausência de nexos causal entre sua conduta e eventual contratação irregular por vício de forma, até mesmo por não existir nos autos nenhum indício de que a ex-Secretária tenha realizado qualquer ato relacionado às aquisições pretendidas que não a formulação dos pedidos de contratação correlatos à sua área de atuação. Por sua vez, tem-se que, em ambos os processos de aquisição por inexigibilidade mencionados, foram proferidos pareceres jurídicos pela requerida JANICE ALBUQUERQUE, nos quais a profissional do Direito opinou pela legalidade da adoção de tal modalidade para as contratações pretendidas. Aduz o Parquet que, em tais expedientes, não foram apontados fatos concretos que inviabilizassem a competição entre interessados, além de ostentarem caráter genérico. Percebe-se que, em ambos os procedimentos, seguiu-se curso similar, com a: (i) juntada das publicações dos atos que designaram a Comissão Municipal de Licitação e os fiscais de convênio; (ii) expedição de memorando interno pela Secretária de Saúde acerca da necessidade de contratação para atender o objeto indicado, com justificativa, quantitativo e valor estimado; (iii) indicação do setor contábil quanto à existência de orçamento e disponibilidade financeira para realizar a aquisição; (iv) apresentação de parecer jurídico quanto à viabilidade da aquisição, nos moldes pretendidos; (v) autorização de tramitação do feito pelo Prefeito; (vi) elaboração do edital e anexos, inclusive com a minuta do contrato; (vii) registro da aquisição no sistema do TCE-PR; (viii) juntada dos extratos de publicação dos atos relacionados à compra pretendida; (ix) juntada de cópias dos pedidos de retirada de edital; (x) apresentação dos documentos dos interessados no



credenciamento (habilitação e qualificação técnica e jurídica); (xi) apresentação de parecer jurídico acerca do trâmite do procedimento, com indicações acerca da efetiva realização de todas as etapas; (xii) ratificação do Prefeito; (xiii) avaliação da Coordenadoria do Sistema de Controle Interno municipal; (xiv) assinatura do contrato e publicação do extrato; (xv) solicitação de empenho. Conforme visto, a requerida JANICE ALBUQUERQUE atuou por 2 (duas) vezes em cada um dos procedimentos administrativos, eis que, em uma primeira oportunidade, opinava acerca da viabilidade da contratação nos moldes pretendidos, e, na segunda, indicava se o procedimento tinha seguido seu curso regular e observado todos os requisitos legais (vide movs. 1.8, fls. 06/08 e 1.18, fls. 08/10-originários quanto à Inexigibilidade 039/2013, e movs. 1.21, fls. 16/18 e 1.37, fls. 04/07-originários quanto à Inexigibilidade 035/2013). Ocorre que, em ambos os procedimentos administrativos, a requerida JANICE ALBUQUERQUE limitou-se a dizer que nada obstava a contratação direta por inexigibilidade, ao que parece, por entender que a solicitação da unidade técnica (Secretaria de Saúde) veio com a indicação para assim se proceder, expondo sucintamente que, nesse tipo de procedimento, qualquer empresa que cumprir com os requisitos poderá se credenciar, não havendo restrições à competitividade, pelo que a abertura de processo licitatório se fazia desnecessária. Não se escusa que, de fato, o processo de credenciamento não é excludente no que concerne os potenciais fornecedores, já que qualquer daqueles que preencherem os requisitos previstos no edital estarão aptos a prestar seus serviços, nos estritos termos, quantitativos e valores previstos no instrumento que prevê a vinculação. A respeito, bem ensina Joel de Menezes Niebuhr<sup>8</sup> : Outra hipótese de inexigibilidade de licitação pública, que é cada vez mais frequente, relaciona-se ao denominado credenciamento, porquanto todos os interessados em contratar com a Administração Pública são efetivamente contratados, sem que haja relação de exclusão. Como todos os interessados são contratados, não há que se competir por nada, forçando-se reconhecer, por dedução, a inviabilidade de competição e a inexigibilidade de licitação pública. Trata-se de situação oposta à prevista no inciso I do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, pertinente à contratação de fornecedor exclusivo. Nela, só uma pessoa dispõe do bem que a Administração Pública pretende, que acaba compelida a contratá-la diretamente, inviabilizando a competição. Agora, com o credenciamento, todos aqueles que pretendem contratar com a Administração são contratados, por efeito do que falta o objeto da disputa. Em resumo: a inexigibilidade consagrada no inciso I do artigo 25 funda-se no fato de que só uma pessoa pode ser contratada; já a inexigibilidade que ocorre com o credenciamento pressupõe que todos os interessados sejam contratados. Cumpre ponderar, desde já, que a hipótese de credenciamento não foi prevista na Lei nº 8.666/93. Não há qualquer dispositivo que aborde o assunto, regrado



*suas premissas. Impende reafirmar, por oportuno, que a inexigibilidade não depende de autorização legal, tanto que ocorre em todas as situações de inviabilidade de competição, o que remonta à questão fática. Destarte, a ausência de dispositivos normativos em torno das hipóteses de credenciamento não obsta lhes reconhecer a existência, bem como a inviabilidade de competição, o que acarreta a inexigibilidade. [...] A licitação pública só é viável nas hipóteses em que há relação de exclusão, isto é, em que a Administração Pública escolhe uma pessoa ou um grupo limitado de pessoas para firmarem contrato administrativo, excluindo outras tantas interessadas. Desse modo, alguém acaba por colher os benefícios econômicos do contrato administrativo e outros não, pelo que é necessário garantir a todos o mesmo tratamento, preservando, ademais, o interesse público e a moralidade administrativa. [itálicos do original, destacou-se] Como bem ponderado pelo referido autor, a situação de inviabilidade de competição remonta à questão fática. Dito de outra forma, tem-se que, quando for impossível estabelecer uma competição entre os potenciais interessados, necessariamente em decorrência de alguma circunstância fática efetivamente constatada pelo ente contratante em tal sentido, o procedimento de credenciamento tem cabimento. Isso, pois, a simples existência de tal procedimento em tese não pode afastar a regra constitucional de que as contratações devem ser realizadas por processo licitatório, tal como bem ponderado pelo já mencionado doutrinador9 :*

*O credenciamento vem sendo utilizado com grande frequência, destacando a contratação de laboratórios médicos, serviços de saúde em geral, serviços bancários, serviços de inspeção em automóveis etc. Nada obstante esse extenso rol, é relevante destacar que o credenciamento só tem lugar nas hipóteses em que verdadeiramente não houver relação de exclusão. Ocorre que, para tanto, é imperativo observar certos parâmetros, evitando que a possibilidade de credenciamento seja deturpada e utilizada indevidamente como escusa da Administração Pública para se ver livre dos rigores do procedimento de licitação pública e para direcionar os benefícios resultantes de contratos administrativos. Em tributo à parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, não se esqueça que a obrigatoriedade de licitação pública é a regra e que a contratação direta, quer por dispensa, quer por inexigibilidade, é a exceção, que demanda ser interpretada excepcionalmente, isto é, de modo restrito. Não é correto conceber a contratação direta de modo tão amplo a ponto de transformá-la em regra, à esquerda da Constituição Federal. Como o credenciamento traduz situação de inexigibilidade, ele deve ser tomado como excepcional, interpretado restritivamente, destinado apenas aos casos em que efetivamente for inviável a competição. Importa repelir, com ênfase, tentativas artificiosas de hipóteses de credenciamento para*



situações que, por natureza, admitem a disputa, em que a competição é viável. [citações do original omitidas, destacou-se] Sendo assim, tem-se que, no caso dos autos, os pareceres jurídicos foram tecnicamente equivocados, já que cabia à requerida JANICE ALBUQUERQUE, na qualidade de assessora jurídica do Município, apontar que a contratação por meio do pretendido credenciamento demandava prova de que o objeto das aquisições não poderiam ser licitados, pelo que deveria ter devolvido o processo administrativo à unidade solicitante para que tal circunstância fosse apurada, ou que as aquisições pretendidas fossem realizadas por meio de processo licitatório propriamente dito (com concorrência entre os potenciais fornecedores). Mais ainda, observa-se que os pareceres ostentam verdadeiro caráter genérico, já que, da forma com que foram redigidos, apenas alterando-se o objeto da aquisição pretendida e o número do processo administrativo a que se referiam, tais pareceres em tese poderiam ser utilizados em quaisquer outros procedimentos, inclusive de objetos alheios à área da saúde, já que não se adentrou, sequer superficialmente, sobre o contexto da área da saúde na municipalidade, e nem das peculiaridades dos objetos de cada qual (serviços de médicos generalistas e especialistas, e exames laboratoriais, respectivamente), em especial se existia alguma circunstância que não permitiria que fosse instaurado procedimento licitatório - o que, diga-se de passagem, em tese seria melhor para o Município, já que, ao concentrar o fornecimento nas mãos de um único prestador, chega-se a um melhor preço, já que toda a demanda de serviço está garantida ao licitante vencedor. Sem prejuízo, tem-se também que a requerida JANICE ALBUQUERQUE deixou de apontar o equívoco nos editais de credenciamento quanto à existência de um termo final para que eventuais interessados participassem, já que tal espécie de procedimento não contempla um limite temporal para incluir novos credenciados<sup>10</sup>: A princípio, os contratos firmados em vista de credenciamento se sujeitam as regras da Lei nº 8.666/93, da mesma forma que qualquer outro contrato. Destarte, faz-se imprescindível prever qual a quantidade dos serviços, bem como as verbas orçamentárias pertinentes. Tais contratos, por sua vez, não se sujeitam aos limites de prorrogação estabelecidos no artigo 57 da Lei nº 8.666/93, dado que o credenciamento está sempre aberto, sem que seja necessário renovar periodicamente qualquer tipo de disputa. [citação do original omitida, destacou-se] Não obstante a atuação insatisfatória da ilustre assessora jurídica do Município, tem-se que, no caso em tela, seus atos não podem ser reputados ímprobos, já que os procedimentos avalizados, nos exatos termos em que tiveram curso normal, não acarretaram prejuízo ao Município, violação à competitividade entre os potenciais interessados (já que não houve nenhum outro participante em condições de efetivamente se tornar credenciado, que não os que efetivamente o foram), e nem foram hábeis a ensejar o cometimento de atos ímprobos





por parte de quaisquer dos outros requeridos, tal como se verá adiante. Cabe apenas ressaltar que, hipoteticamente, é possível apurar a responsabilidade da profissional jurídica pelos pareceres com caráter genérico que vêm proferindo (como ela mesmo admitiu em sua defesa, embora tenha alegado que eles não ostentam tal caráter), sempre de acordo com cada caso concreto em que assim se apurar, e desde que preenchidos os requisitos hábeis a caracterizarem o ato de improbidade, a se apurar por meio de ação própria. Ainda, não se escusa que, eventualmente, outras empresas poderiam acabar, após a data aprazada para a realização dos procedimentos de credenciamento, reunindo as condições que as tornariam aptas a serem credenciadas, e, não estando aberto o credenciamento, poderiam se sentir prejudicadas, já que tal circunstância as impediria de prestarem seus serviços em prol da municipalidade. Entretanto, não foi trazida qualquer insurgência nesse sentido, o que inviabiliza a constatação de qualquer prejuízo. 4.2. Por sua vez, não há dúvida quanto ao fato de CHARLES ter sido indicado pelo Vice-Prefeito eleito para integrar a comissão de transição de governo, sendo que o próprio requerido assim afirmou em seu depoimento em juízo, embora tenha dito que "essa equipe de transição não existiu", e que "ninguém viu documento nenhum não teve acesso a absolutamente nada" (05'36'' do mov. 428.4- originários). Tem-se também que o fato requerido CHARLES WINICIUS ZILIO ser sócio das empresas CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. e LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. ME é inconteste, conforme se afere, respectivamente, dos documentos de movs. 1.11, fls. 13/17-originários e 1.12, fls. 01/07-originários, e mov. 1.32, fls. 11/15-originários. Ocorre que o MINISTÉRIO PÚBLICO atuante em primeira instância trouxe na exordial que os 2 (dois) procedimentos de credenciamento foram realizados com o intuito de favorecer CHARLES, o que seria viabilizado por meio de uma atuação direcionada para contratar suas 2 (duas) empresas. Nesse sentido, visando ilustrar o que seria tal atuação direcionada, sustentou-se que houve entrega de envelopes e retirada de edital por vários potenciais interessados, mas que ao final de um deles apenas a empresa CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. restou credenciada, e do outro apenas o foi o LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. ME, ambas empresas cujo sócio é CHARLES WINICIUS ZILIO. Consta da narrativa exordial apenas o número de potenciais interessados e as empresas ao final credenciadas (apenas uma por procedimento), e até mesmo a notícia de interposição de recurso por uma delas, o qual restou indeferido, sem, no entanto, se explanar o que de ilegal ou irregular ocorreu. Tem-se que, em tese, é plenamente possível que potenciais interessados na aquisição retirem o edital mas acabem não participando do procedimento de aquisição. Isso pode ocorrer por vários motivos: incapacidade estrutural, técnica e/ou de pessoal para atender o objeto no volume necessário, valores a serem pagos insatisfatórios etc. Ademais, em nenhum momento



houve indícios, sequer existindo alegação, de que potenciais fornecedores se conluiaram com a empresa ao final credenciada, visando uma troca de interesses entre elas, que abririam mão de participar da contratação para depois auferirem algum tipo de vantagem. Tal hipótese, inclusive, só faria sentido se houvesse concorrência entre os potenciais interessados (i. e. num processo licitatório propriamente dito), o que não era o caso. Mais ainda, o Órgão Ministerial apontou na exordial, no tocante ao Procedimento de Inexigibilidade 35/2013, que "...o representante desta empresa [LABORATÓRIO CASAGRANDE LTDA.] alegou que fora rejeitado do credenciamento público sem nenhuma fundamentação [sic]", tendo seu recurso indeferido, "conforme parecer da comissão interna do município, acostado às fls. 465/468, sob o argumento que o recorrente teria descumprido itens do edital". Conforme se afere da ata de resultado e habilitação referente ao edital de inexigibilidade 35/2013 (mov. 1.36, fls. 07-originários), o LABORATÓRIO CASAGRANDE LTDA. teve seu credenciamento indeferido pois "não cumpriu com o edital no que tange os itens 2.5 e 2.13 do edital [sic]".

Por sua vez, no recurso apresentado pelo LABORATÓRIO CASAGRANDE LTDA. (mov. 1.37, fls. 02/03-originários), o recorrente inicialmente confessa que "a empresa não cumpriu itens absolutamente desnecessários", informando, quanto a esses, "que também não foram cumpridas [sic] pela única empresa habilitada, onde se vislumbra que a licitação foi dirigida". Na sequência, a empresa recorrente trouxe as informações acerca do fato do requerido CHARLES ter sido coordenador eleitoral da campanha do Prefeito eleito (CLAUDIOMIRO), e membro da equipe de transição de governo, além de ser o representante legal da única empresa credenciada, bem como da CIS - Centro Integrado de Saúde (que já tinha sido contratada pela Municipalidade a título emergencial). Ocorre que, ao analisar os autos do processo administrativo, tem-se que a empresa credenciada efetivamente cumpriu com o constante nos itens dos referidos itens 2.5 e 2.13 do edital, eis que apresentou as fotos atualizadas com a listagem de equipamentos (mov. 1.34, fls. 04/10 e mov. 1.34, fls. 01/04-originários), bem como a cópia da anuência da rede de esgoto (mov. 1.33, fls. -originários), enquanto a recorrente, conforme indicado, confessou não ter assim procedido. Logo, tudo indica que o proceder da municipalidade foi correto, em consonância com os princípios da vinculação ao edital e da legalidade, pelo que se conclui que se a empresa interessada tivesse cumprido o instrumento editalício à risca, seria igualmente credenciada. Reforça o argumento de que os atos não foram direcionados o fato do Município ter realizado o credenciamento, sendo que, num cenário hipotético, várias outras empresas poderiam ter se credenciado, sendo que todas elas, em conjunto com a empresa do requerido CHARLES WINICIUS ZILIO, dividiriam o objeto entre si. Se fosse para direcionar o



*procedimento, teria sido melhor realizar um processo licitatório, em que o vencedor é contemplado com a integralidade do objeto. Portanto, infundada a alegação de que teria havido direcionamento.*

*4.3. Já com relação ao pregão presencial, sustentou o Parquet que 6 (seis) potenciais licitantes retiraram o edital, mas apenas a CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA., empresa de CHARLES WINICIUS ZILIO, compareceu à reunião de análise e julgamento, sendo que não há nos documentos do Município a proposta ofertada pela empresa vencedora, em que pese existam outras 3 (três) propostas, mas nenhuma destas foi selecionada para ofertar lances orais. Tem-se que o pedido da Secretária de Saúde para a abertura do procedimento de aquisição indicou como limite de despesas para o objeto da contratação o valor de R\$2.820.000,00 (dois milhões, oitocentos e vinte mil reais) por 12 (doze) meses (mov. 1.40, fls. 06 e 11-originários). Por sua vez, apresentaram orçamento para embasar tal valor, previamente à autorização da licitação, as seguintes empresas: i. Hospital e Maternidade Cataratas - R\$238.000,00 (duzentos e trinta e oito mil reais) por mês (totalizando R\$2.856.000,00 (dois milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil reais) para os 12 (doze) meses de contrato) (mov. 1.40, fls. 08-originários); ii. Hospital Nossa Senhora de Fátima - R\$235.000,00 (duzentos e trinta e cinco mil reais) por mês (totalizando R\$2.820.000,00 (dois milhões, oitocentos e vinte mil reais) para os 12 (doze) meses de contrato) (mov. 1.40, fls. 09-originários); iii. Gastromedianeira S/S Ltda. - R\$235.000,00 (duzentos e trinta e cinco mil reais) por mês (totalizando R\$2.820.000,00 (dois milhões, oitocentos e vinte mil reais) para os 12 (doze) meses de contrato) (mov. 1.40, fls. 10-originários). Por sua vez, tem-se que as empresas abaixo listadas retiraram cópia do edital, com a respectiva proposta do Município: i. MED CALL SUL SERVIÇOS MÉDICOS LTDA. ME - mov. 1.42, fls. 02/03-originários; ii. SIMAL ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. - mov. 1.42, fls. 05-originários; iii. CEDIT - CENTRO DIAGNÓSTICO TERAPÊUTICO S/C LTDA. - mov. 1.42, fls. 07-originários*

*iv. CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. - mov. 1.43, fls. 01-originários; v. MEDSEV Serviços Médicos e Hospitalares Ltda. - mov. 1.43, fls. 05-originários; e vi. ABRADES - Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Saúde e da Administração Pública - mov. 1.43, fls. 06-originários. Só que, embora várias empresas tenham retirado o edital, aferese do Histórico do Pregão (mov. 1.48-originários) que apenas a CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. compareceu à sessão e apresentou proposta, inicialmente no valor de R\$2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais), e, mesmo não tendo nenhum outro interessado, baixou seu lance para R\$2.640.000,00 (dois milhões, seiscentos e quarenta mil reais), que, ao final, foi vencedor. Assim,*



diferentemente do alegado pela Promotoria de Justiça, a proposta foi sim apresentada, de forma presencial, em vista da própria forma adotada para o pregão, constando-se tal fato no Histórico do Pregão (mov. 1.48- originários). Ainda, o que foi apresentado anteriormente por outras empresas eram apenas orçamentos para fins de balizamento do preço a ser fixado como limite de despesa pela Administração, mas não propostas propriamente ditas, já que o certame não tinha sido sequer autorizado. Não há alegações, sequer indícios, de que qualquer das potenciais licitantes foi coagida a não comparecer à sessão designada. Não há prova nos autos, também, de que houve impugnação ao edital, pedidos de esclarecimentos ou qualquer tipo de indicação do motivo pelo qual as demais empresas que retiraram cópia do edital não tiveram interesse no objeto do pregão. Logo, é natural que a única empresa que se dignou a comparecer ao ato público ofereceu o lance vencedor, não podendo se concluir por eventual direcionamento do certame. 4.4. Ademais, sustentou o Ministério Público atuante em primeira instância que Nilson Cesar Binder, sócio de uma das outras três empresas proponentes, também é sócio da CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA., o que poderia ter resultado na violação do sigilo das propostas. De fato, tem-se que Nilson Cesar Binder é sócio da CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. (contrato social vide movs. 1.11, fls. 13/17- originários), bem como do Hospital Nossa Senhora de Fátima (orçamento, contendo o nome "NILSON C. BINDER & CIA LTDA. no topo, e a assinatura e identificação do signatário como sócio-administrador vide mov. 1.40, fls. 09- originários). Ocorre que Nilson Cesar Binder detém apenas 1.000 (mil) quotas sociais da CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA., o que equivale a 0,25% (vinte e cinco décimos por cento) do total do capital social, inexistindo ato de nomeação de tal sócio como administrador da empresa. Mais ainda, a respeito da questão, muito bem ponderou-se na r. sentença recorrida: "Entretanto, embora a ocorrência de tal hipótese não seja de todo improvável, nos autos, não houve comprovação de que houve a violação ao sigilo das propostas e que tal fato tenha frustrado a concorrência em si". Referida conclusão vem em linha com o indicado nos subitens anteriores, que evidenciam a inexistência de direcionamento, aos quais se reporta. 4.5. Aponta ainda o Parquet que CHARLES WINICIUS ZILIO foi o principal financiador da campanha política dos requeridos CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA e MAURO LUCIANO REMOR para as eleições municipais de 2012, bem como Presidente do Diretório Municipal do Partido Social Democrático Brasileiro - PSDB e integrante da Comissão de Transição de Governo, o que denota o forte vínculo entre todos, e que demonstra o direcionamento das contratações. Conforme já visto no subitem "4.2." acima, tanto a participação de CHARLES no governo de transição como o vínculo existente entre ele e os recém-eleitos alcaides é estreme de dúvidas.



Adicionalmente, há alegação do Ministério Público atuante na origem de que CHARLES WINICIUS ZILIO teria sido, pessoalmente ou por meio de suas empresas, o principal financiador da campanha dos requeridos CLAUDIOMIRO e MAURO. No entanto, afere-se do ofício expedido pela Justiça Eleitoral (mov. 500-originários) que, dentre aqueles que efetuaram doações eleitorais à chapa dos vencedores, não constam CHARLES WINICIUS ZILIO, CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. ou o LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. ME. Tem-se que os requeridos não negaram o referido vínculo, mas sustentaram que em nenhum momento houve direcionamento das contratações, as quais foram realizadas apenas após os trâmites legais e a possibilidade de outros interessados concorrerem/se credenciarem de forma concomitante. 4.6. Da mesma forma, aduz o Parquet que antes da assunção dos novos gestores municipais, o contrato social da empresa CIS Centro Integrado de Saúde foi ampliado substancialmente, e, em 2013, o objeto da CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. também foi alterado, para incluir sócios minoritários profissionais contratados por CHARLES WINICIUS ZILIO, ambas as providências tomadas visando futura contratação das empresas pelo Município, em que pese, à época, ainda não existente qualquer procedimento de inexigibilidade ou licitação para os referidos objetos. As alterações contratuais foram reconhecidas por CHARLES WINICIUS ZILIO em sede de alegações finais (mov. 609.1-originários), expediente no qual o requerido fez referência ao que disse em seu depoimento pessoal prestado em juízo, no sentido de que "presta os serviços médicos aos municípios de Medianeira, Santa Helena, Matelândia e São Miguel; que tem o Laboratório São Camilo há 18 anos, a CESMED desde 2008 e a CIS desde 2004; que as alterações realizadas pós eleição, com a ampliação das atividades, teve interesses mercadológicos como um todo e não apenas em São Miguel do Iguazu; que essa alteração lhe proporcionou contratações em outros municípios como Santa Helena, Matelândia e Medianeira". Logo, em vista do exposto, em conjunto com o contido nos subitens anteriores, não se pode dizer que as alterações contratuais foram realizadas apenas para que as empresas de CHARLES WINICIUS ZILIO suportassem a nova demanda de serviços, provenientes dos contratos a serem firmados com o MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU. 4.7. Finalmente, o Órgão Ministerial atuante em primeira instância indicou que o Município realizou, simultaneamente à realização dos procedimentos de aquisição, concurso público para contratação de médicos, enfermeiros, psicólogo e técnicos em enfermagem, mas em quantidade bem inferior àquela que seria objeto de contratação entre Município e as empresas de CHARLES WINICIUS ZILIO, para dar ares de legalidade aos feitos, subvertendo a lógica da licitação para prestação de serviços de saúde. De relevante, a defesa dos requeridos bem ponderou que, tendo em vista o que dispõe o art. 8º da Lei 8.080/90, cabe ao Município prestar os serviços de saúde de baixa complexidade, cabendo os pretendidos



com as contratações realizadas ao Estado, por serem de média complexidade. Nesse sentido, a mesma lei, em seu art. 24, permite que a municipalidade recorra aos serviços ofertados pela iniciativa privada nos casos em que a disponibilidade de serviços for insuficiente. Adicionalmente, e nesse contexto, a defesa de CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA asseverou, com relação ao concurso, "foram ofertadas 10 vagas para médico, sendo que houve apenas 2 interessados, que optaram por não assumir. Caso o município dependesse apenas do concurso público para a efetiva prestação de serviços, evidente que a situação seria ainda mais caótica, visto que seria impossível atender a demanda".

Mais ainda, como apontado anteriormente, o credenciamento visou resolver a situação do Município diante da exígua vigência dos contratos firmados via dispensa de licitação por emergência, o que não impediria que o credenciamento fosse finalizado logo após a municipalidade de realizar os estudos cabíveis e respectiva contratação de profissionais da saúde via concurso. Nesse contexto, também tem destaque a alegação da defesa de que os Municípios possuem o dever de respeitar os limites de gastos com pessoal indicados na Lei de Responsabilidade Fiscal, o que também impacta na tomada de decisões em tal seara. Portanto, de fato foi melhor realizar a contratação via credenciamento para suprir as necessidades temporárias do Município, visando chegar a uma solução definitiva depois. Feitas essas considerações, passa-se à análise das alegações contidas nos recursos interpostos. 5. Necessário apontar que, como tese comum, todos os requeridos indicaram a licitude dos atos de contratação realizados pelo Município, bem como a ausência de dolo. A respeito da licitude dos atos de contratação, remete-se ao item "4." supra, no qual restou demonstrada a fragilidade dos argumentos trazidos na exordial, sendo inviável a responsabilização pretendida. Por sua vez, quanto ao elemento subjetivo, tem-se que a r. sentença recorrida assim consignou: A conduta dos requeridos Maria Elisabete, Janice Albuquerque, Claudiomiro da Costa Dutra, Charles Winicius Zílio e Laboratório São Camilo estão devidamente explanadas no curso desta fundamentação. A Secretária de Saúde iniciou o procedimento já direcionado, a procuradora manifestou-se pela legalidade do procedimento sem justificativa apta a sustentar a inexigibilidade de licitação, o gestor Municipal atuou efetivamente autorizando e homologando o procedimento viciado e a empresa Laboratório, por meio de seu sócio majoritário, foram os beneficiários da empreitada.

Por óbvio que a conclusão pelo conluio do direcionamento decorre da análise de uma série de atos combinados dos envolvidos, acima descritos, não sendo possível exigir do Ministério Público a especificação de um ou outro ato específico que, isoladamente, demonstrasse o benefício ao contratado. [destacou-se] Não há dúvida que o



referido argumento é, hipoteticamente, passível de ser utilizado para fins de condenação por ato de improbidade, mormente por vários atos, se isoladamente analisados (como, p. ex., a simples realização de um pedido de contratação, a mera assinatura de um contrato etc.), não poderiam ser reputados irregulares, embora a atuação dos agentes tenha sido coordenada, de modo a desviar da finalidade dos atos praticados. Contudo, no caso em tela, como visto, mesmo se o contexto dos atos imputados for analisado de forma ampla, não se faz possível constatar o dolo dos requeridos na ação. E sendo o dolo absolutamente necessário para a configuração do ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública, a condenação resta inviabilizada. Não se olvida a possibilidade, tal como requerido na exordial, de que os requeridos sejam condenados por ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, hipótese essa que permite o apenamento se constatada a culpa na atuação dos agentes. Só que, conforme visto, os atos foram realizados de forma correta, não podendo serem reputados ímprobos, o que inviabiliza a condenação. O mesmo raciocínio aplica-se quanto à caracterização dos pressupostos de responsabilidade civil por dano moral coletivo, cujo pedido fundamentou-se na suposta limitação a competição entre os potenciais prestadores de serviço. Necessário apontar que, a respeito de tal questão, na r. sentença recorrida assim restou asseverado:

Por sua vez, para a configuração da responsabilidade civil, faz-se necessária a presença de uma conduta, o elemento subjetivo culpa ou dolo e o resultado danoso. O resultado danoso se faz presente, posto que as condutas ilegais dos requeridos, ao limitar a concorrência de dois procedimentos administrativos, feriu a isonomia e impossibilitou que outros interessados participassem dos credenciamentos. Logo, verifico um dano coletivo presumido, posto que um número indeterminado de pessoas foi prejudicado por estes arranjos envolvendo os requeridos. O elemento subjetivo, dolo, também está presente, pois a instrução processual demonstrou que os atos praticados pelos requeridos Claudiomiro, Elisabete, Charles, Janice, Cesmed e Laboratório São Camilo demonstram que as condutas foram orquestradas, conscientemente e para esse fim, de modo a gerar o direcionamento da licitação, no caso dos procedimentos de inexigibilidade n. 035 e 039/2013. O nexos de causalidade entre as condutas dos requeridos também está presente, pois, não fosse o conjunto de condutas praticadas, o resultado (direcionamento e benefício de empresas específicas) não teria sido obtido. [destacouse]. Com a devida vênia, tem-se que eventual limitação da concorrência no bojo dos procedimentos administrativos de aquisição de serviços seria consequência da realização dos atos de aquisição de serviços de forma contrária à lei. Tem-se que o que poderia ensejar a responsabilização por dano moral seria, por exemplo, a não prestação dos serviços médicos



terceirizados, ou seu préstimo de forma deficitária, de forma a prejudicar sobejamente a população de São Miguel do Iguçu, cujos integrantes são os titulares do interesse difuso violado. Ainda, em decorrência dessas circunstâncias, seria necessária a prova do sofrimento de abalo moral, como por exemplo que a população que tenha perdido respeitabilidade, ou que os munícipes passaram por sofrimento coletivo. Não obstante a dificuldade de compatibilizar a noção de dor e sofrimento com relação à a transindividualidade<sup>11</sup>, tem-se que em tese é possível a indenização por um dano moral coletivo ou difuso, ainda que inexistente dano material, como vem sendo reconhecido pela doutrina<sup>12</sup>. É que, em abstrato, é viável um sofrimento coletivo, de um grupo de pessoas, ainda que não sejam individualizadas<sup>13</sup>. Contudo, as irregularidades que seriam o pressuposto da responsabilização civil não foram provadas, pelo que respeitosamente se entende que estão ausentes os pressupostos que poderiam ensejar a responsabilização dos requeridos por dano moral coletivo. 6. Ademais, quanto ao pedido dos apelantes CHARLES WINICIUS ZILIO, LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. ME e CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. (apelo 3 - mov. 690.1-originários) de provimento do agravo retido que interpuseram em face da decisão que indeferiu o pedido de realização de prova pericial (perícia contábil), para o fim de anular a r. sentença recorrida, tem-se que tal não comporta acolhimento. Isso, pois, embora o recurso deva ser conhecido, tem-se que a r. sentença, conforme tratado anteriormente, deve ser reformada e julgada improcedente, e em a decisão de mérito sendo prolatada em sentido favorável aos recorrentes, o julgamento de seu pleito recursal, se realizado agora, em nada lhe aproveita. Ademais, mesmo que não se entenda pela reforma integral do r. decisum recorrido, tem-se que ainda assim não é caso de provimento do recurso. Tal questão foi assim abordada pelo Parquet nas contrarrazões: Os apelantes CHARLES WINICIUS ZILIO, LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA-ME E CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA, interpuseram agravo retido no mov. 361.1, reiterando expressamente os termos no recurso de apelação interposto no mov. 690.1. Em análise ao referido, a decisão de mov. 329.1, contra a qual se insurgem os apelantes, foi acertada. Conforme se depreende da referida decisão, foi indeferido o pedido de produção de prova pericial, vez que totalmente desnecessária para o deslinde do feito, uma vez que o Ministério Público em sua petição inicial, não sustenta superfaturamento dos serviços prestados. Alegam os apelantes que pretendiam produzir a prova pericial para comprovar que os valores contratados respeitaram o princípio da economicidade para o Município, estando estes na faixa praticada no mercado. Na sequência, a Promotoria de Justiça explicou, com propriedade, o motivo da decisão impugnada via agravo retido ser escorreita: Entretanto, em momento algum no petitório inicial, fala-se em superfaturamento ou em preços contratados acima do valor praticado no mercado. Desta





*forma, tendo em vista que os documentos juntados aos autos são suficientes para julgamento do feito, bem como que eventual prova pericial não teria condão de desconstituí-los, não merece reparo a decisão de mov. 329.1. Logo, em vista da acertada conclusão do Parquet acerca da ausência de correlação entre a prova requerida e sua potencial influência no julgamento do feito, o agravo retido merece conhecimento e desprovemento. 7. Em vista do apontado nos itens anteriores, tem-se que a r. decisão recorrida deve ser reformada, para que o pedido exordial seja julgado improcedente para: (i) absolver os recorridos quanto às penas da Lei 8.429/92 aplicadas; e (ii) absolver os recorridos da condenação por dano moral coletivo. Via de consequência, (iii) deve ser levantada a indisponibilidade dos bens dos requeridos que foi decretada no curso da ação. 8. Em não sendo o entendimento desta colenda Câmara pela reforma da decisão nos termos do item anterior, tem-se que: (i) a sanção de multa civil aplicada em desfavor dos particulares (art. 3º da Lei 8.429/92) foi fixada de forma equivocada, já que a pena de tal natureza fixada em desfavor desses deve ter como parâmetro as aplicadas aos agentes públicos integrantes do feito (art. 12, II e III da LIA, a depender da hipótese de condenação), pelo que não poderia utilizar o valor dos contratos como referência; e (ii) as penas, tal como fixadas no r. decisum recorrido, não foram individualizadas de forma proporcional à conduta imputada a cada um dos requeridos, além de terem sido fixadas em patamar excessivo, devendo ser alteradas para tais fins.*

*9. Posto isso, o MINISTÉRIO PÚBLICO propugna pelo: a) Conhecimento e provimento das apelações interpostas por (1) JANICE ALBUQUERQUE (mov. 687.1-originários), (2) MARIA ELIZABETE DE BORBA (mov. 688.1-originários), (3) CHARLES WINICIUS ZILIO, LABORATÓRIO SÃO CAMILO LTDA. ME e CESMED - CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS LTDA. (mov. 690.1-originários), e (4) CLAUDIOMIRO DA COSTA DUTRA (mov. 694.1-originários); e b) Conhecimento e desprovemento do recurso interposto pelo pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ (mov. 704.1-originários)."*

Vê-se, pois, que as contratações se fizeram necessárias em virtude da iminência do término do prazo dos contratos de dispensa de licitação anteriormente firmados com fundamento em emergência e não houve provas cabais no sentido de que as contratações foram direcionadas para favorecer o amigo político dos recém-eleitos chefes do poder executivo.

Portanto, tenho que a prova trazida pelo *Parquet* não se mostrou satisfatória para comprovar os fatos imputados aos supostos agentes ímprobos, de modo que não há como se concluir pela ilicitude apontada nos procedimentos licitatórios em questão.

Tampouco há provas de um eventual superfaturamento nos serviços ou de que eles não tenham sido prestados. Pelo contrário, como já visto, os serviços foram efetivamente prestados aos municípios que deles necessitavam.



Outrossim, sequer houve prejuízo econômico ao erário, pois os serviços foram fornecidos em prol da população carente do Município de São Miguel do Iguaçu.

Em verdade, bem se diga que analisando detidamente os autos eletrônicos não é possível extrair um elemento probatório sequer que demonstre o comportamento imoral, desonesto ou corrupto dos agentes públicos e particulares, sobretudo se levarmos em conta o objeto licitado – prestação de serviços na área de saúde aos munícipes carentes.

Considerando, então, que não restou comprovada a fraude nos procedimentos licitatórios e que para que seja reconhecido o ato de improbidade com fundamento no artigo 11 da Lei n.º 8.429/92 é imprescindível a comprovação de dolo ou a má intenção do agente de ofender o interesse público, era necessário o mínimo de prova indiciária neste sentido, hipótese inócua nos autos.

Diante dessas premissas, forçoso concluir que inexistiu a alegada fraude à licitação, bem como que a conduta dos apelados não pode ser considerada desonesta, dolosa, eivada de má-fé ou fraude, capaz de autorizar a condenação nas graves sanções por ato de improbidade administrativa, de modo que não se mostra possível a condenação com base nos artigos 10 e 11 da Lei n.º 8.429/92, por não estarem presentes as condicionantes exigida para a configuração do ato de improbidade administrativa.

A fim de corroborar a tese esposada, trago à colação os seguintes julgados emanados desta Corte:

**"EMENTA 1) DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REMESSA NECESSÁRIA. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ARTIGO 19 DA LEI 4.717/1965, E, SUBSIDIARIAMENTE, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. De acordo com recente decisão do Superior Tribunal de Justiça (EResp 1220667/MG), por aplicação analógica da primeira parte do artigo 19 da Lei nº 4.717/1965, e, por aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, as sentenças de improcedência de Ação de Improbidade Apelação Cível nº 1738956-3 Administrativa sujeitam-se à remessa oficial.**

**2) DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA COMPRA DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS HOSPITALARES. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. DANO PRESUMIDO QUE NÃO AMPARA A CONDENAÇÃO. a) Nota-se no caso, que não tem como enquadrar a conduta do Prefeito Municipal e dos responsáveis pelo Departamento de Compras do Município no artigo 10 da Lei nº 8.429/1992, pois pelas provas dos autos não restou comprovado prejuízo ao erário, na medida que não se demonstrou a cobrança de valores maiores ou superfaturados em razão da ausência de licitação, bem como a não entrega dos produtos comprados. E, a tipificação da conduta no inciso VIII, do artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, exige a comprovação do efetivo dano ao patrimônio público. b) Por outro lado, a mera menção**



*na petição inicial, ao artigo 11, da Lei de Improbidade Administrativa, sem que haja, na inicial e nos autos, suficiente imputação, descrição, ou comprovação da conduta ímproba descrita na norma, não permite que haja condenação por violação dos princípios. Apelação Cível nº 1738956-3 3) APELO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. SENTENÇA MANTIDA EM REMESSA NECESSÁRIA, CONHECIDA, DE OFÍCIO."*

*(TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1738956-3 - Rolândia - Rel.: Leonel Cunha - Unânime - J. 27.02.2018)*

**"APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - IMPROCEDÊNCIA - CELEBRAÇÃO DE CONTRATO PARA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LABORATORIAIS - AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO - DESPESAS REALIZADAS EM PROL DO MUNICÍPIO - COMPROVAÇÃO - DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO REQUERIDO NÃO COMPROVADO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CARACTERIZADA - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO. As normas que dispõem sobre a improbidade administrativa devem ser interpretadas dentro do princípio da proporcionalidade e bom senso, amoldando-as ao espírito constitucional, para evitar situações arbitrárias. No caso, não restou provado que os atos praticados pelo Secretário Municipal se originaram de desonestidade, corrupção ou fraude, não podendo configurar improbidade administrativa. Não se verifica, no caso em espécie, dano patrimonial ao erário, na medida em que os serviços contratados, foram prestados em favor da Administração. A restituição de valores acarretaria enriquecimento sem causa do Poder Público, que se beneficiou do serviço que lhe foi prestado."**

*(TJPR - 4ª C.Cível - AC - 1445198-6 - Pinhão - Rel.: Regina Afonso Portes - Unânime - J. 21.06.2016)*

**"APELAÇÕES CÍVEIS (1), (2) e (3). AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS E LEITE EM PÓ DE NATUREZA DIVERSAS, SEM O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE FRACIONAMENTO DE LICITAÇÃO. CONJUNTO PROBATÓRIO QUE DEMONSTRA A AUSÊNCIA DE DOLO OU MÁ-FÉ DO AGENTE PÚBLICO OU DA EMPRESA QUE SE BENEFICIOU. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. APELOS (1) E (2) CONHECIDOS E PROVIDOS, PARA JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO. RECURSO DE APELAÇÃO (3) PREJUDICADO. O fracionamento da**



*aquisição dos produtos - medicamentos e leite em pó no caso, ao que tudo indica não se deu com a intenção de burlar a lei, até porque a lei de licitações não especifica a abrangência de tempo para limitação do valor para dispensa de licitação. Além disso, os objetos possuíam naturezas diversas, o que demonstra que eram adquiridos de acordo com as necessidades da Farmácia básica da Municipalidade e de acordo com a demanda dos carentes cadastrados pela Prefeitura. Não restou configurado dolo, má-fé ou dano ao erário no presente caso, capaz de configurar ato de improbidade administrativa. A Lei nº 8.429/92 atinge somente o agente público desonesto, e não o inábil, já que a ideia de devassidão e imoralidade é ínsita ao próprio conceito de improbidade. Não restou configurada a má-fé ou dolo da empresa que se beneficiou com a venda de referidos produtos, vez que não tinha a obrigação de acompanhar ou participar dos trâmites internos de dispensa de licitação."*

*(TJPR - 5ª C. Cível - AC - 1347017-2 - Foz do Iguaçu - Rel.: Luiz Mateus de Lima - Unânime - J. 17.05.2016)*

Destarte, concluo pela ausência de configuração de improbidade administrativa no caso concreto e, por consequência, resta improcedente também o pedido de danos morais coletivos.

5. Forte em tais fundamentos, voto pelo provimento dos recursos de apelação interpostos pelos réus, para o fim de reformar a sentença e julgar totalmente improcedentes os pedidos formulados na inicial, e desprovimento do recurso interposto pelo Ministério Público do Estado do Paraná.

### **III. DISPOSITIVO**

**ACORDAM** os Desembargadores integrantes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade, em dar provimento aos recursos de apelação interpostos pelos réus e negar provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público do Estado do Paraná, nos termos do voto e sua fundamentação.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargadora Regina Helena Afonso De Oliveira Portes, sem voto, e dele participaram Desembargador Abraham Lincoln Merheb Calixto (relator), Desembargadora Maria Aparecida Blanco De Lima e Desembargador Luiz Taro Oyama.

04 de maio de 2020

Desembargador Abraham Lincoln Merheb Calixto



Juiz (a) relator (a)



Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: PJA5 TK3Q6 XBCJW VBEKR