



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

## SENTENÇA

Processo nº: 0501761-94.2013.8.05.0274  
Classe – Assunto: Ação Popular - Violação aos Princípios  
Administrativos  
Autor: Arlindo Santos Rebouças  
Réu: Guilherme Menezes de Andrade e outros

VISTOS ETC.

O Sr. ARLINDO SANTOS REBOUÇAS, cidadão qualificado nos autos, ajuizou a presente AÇÃO POPULAR em desfavor do Sr. GUILHERME MENEZES DE ANDRADE, do MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA e da empresa CIDADE VERDE TRANSPORTE RODOVIÁRIO LTDA., também qualificados, alegando, em apertada síntese, que visa a presente insurgir-se contra atos administrativos lesivos à moralidade e legalidade administrativa, bem como ao Erário Público Municipal, praticados pelos réus no curso da Concorrência Pública n.º 004/2011. Afirmou que, tal concorrência dividia em dois lotes a prestação de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros da Cidade de Vitória da Conquista e teve como vencedor do lote 1 a Empresa Viação Vitória Ltda., que prometeu pagar o valor de outorga igual a R\$ 37.000.000,00 (trinta e sete milhões de reais). O lote 2 teve como vencedora a empresa Serrana Transportes e Turismo Ltda., que ofereceu uma proposta comercial de outorga no valor de R\$ 20.500.000,00 (vinte milhões e quinhentos mil reais), ficando em segundo lugar a empresa CIDADE VERDE TRANSPORTE RODOVIÁRIO LTDA., com proposta de outorga no valor de R\$ 6.135.000,00 (seis milhões e cento e trinta e cinco mil reais). A empresa Serrana Transporte e Turismo Ltda. apresentou "carta de desistência". Assim, deveria o Município cumprir o artigo 64, § 2º, da Lei n.º 8.666/93, bem como a regra específica do Edital, item 12.2.4, convocando a empresa Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. para assumir o contrato em igual prazo e nas mesmas ou melhores condições da proposta vencedora do respectivo lote, isso após habilitá-la regularmente. Porém, o Município permitiu a contratação ilegal da empresa, sem respeito às regras Editalícias e com prejuízo ao Erário. Afirmo ainda que, em sessão pública destinada à habilitação da Cidade Verde, essa apresentou à Administração supostos documentos novos que comprovariam a suposta utilização de documento falso no curso da licitação pela empresa Serrana Transportes, requerendo, como consequência, a anulação dos atos de habilitação desta, bem como a desclassificação da primeira colocada, expediente utilizado para subtrair-se à obrigação legal de cobrir a oferta de outorga apresentada pela Serrana Transportes, tendo, tal expediente, sido acatado pelo Sr. Prefeito Municipal, que culminou com a desclassificação da empresa Serrana Transportes e determinou o retorno da Concorrência Pública, em relação ao lote 02, à fase de análise das Propostas Técnicas, em total contradição com decisões anteriores resolvendo recursos da Ré Cidade Verde, sobre os supostos ilícitos da Serrana. Em análise ao recurso que alegou apresentação de documento falso pela Serrana Transporte, houve por bem o Sr. Prefeito apenas em subtrair pontos da empresa, sem, no entanto, desclassificá-la. Inobstante, após a desistência da Serrana, a Ré Cidade Verde pretendeu e obteve êxito em realizar novo julgamento da proposta técnica da Serrana e desclassificá-la, anulando-se os atos de habilitação, homologação e adjudicação, para furtar-se à aplicação do art. 64, § 2º, da Lei n.º 8.666/93 e ofendendo ao artigo 43, § 6º, da Lei n.º 8.666/93. Assim, restou o prejuízo ao Município pela contratação da empresa Cidade Verde pela outorga de R\$ 6.135.000,00 (seis milhões e cento e trinta e cinco mil reais). Tece comentários sobre o desatendimento ao índice de



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

liquidez corrente exigido em Edital e falsidades nas demonstrações contábeis da Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. Continuando, que analisando o balanço patrimonial apresentado pela Cidade Verde, constata-se fraude na conta "Transações com Partes Relacionadas", bem como que a Cidade Verde não atendeu aos requisitos Editalícios para habilitação econômica financeira, motivo pelo qual deveria ter sido desclassificada. Elenca várias evidências de falsidades, praticas pela ré Cidade Verde, que deveriam ter ocasionado a sua inabilitação. Ainda, afirma que houve a dispensa ilegal de requisitos do edital em favorecimento da ré Cidade Verde, em especial o fato de a mesma apresentar declaração falsa relativamente à sua escrituração contábil, no sentido de ter encaminhado essa digitalmente à Receita Federal e ter autenticado a mesma em papel pela Junta Comercial. Continuando, afirma que, as regras do Edital ditavam que seriam desclassificadas as propostas que não atendessem às regras do Edital, em seu item 11.5.2, cuja capacidade mínima de veículos utilizados no transporte deveria ser de 85 (oitenta e cinco) passageiros, em conformidade com o item 3.2, da Seção 3, do Anexo I, que cuida da especificação da frota. Aduziu que, ao apresentar a sua proposta técnica, a empresa ré informou que pretende executar os serviços com midiônibus, ou seja, veículos um pouco maior que um microônibus e menor em cumprimento e largura que um ônibus, podendo transportar entre 70 e 80 passageiros, não tendo sido, assim, sido desclassificada. Ao final, requereu liminar com o fito de suspender os atos administrativos impugnados, determinando aos Réus a suspensão da execução do contrato administrativo para prestação de serviço público de transporte coletivo no município de Vitória da Conquista, assinado com a Ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. e, no mérito, seja anulado o contrato administrativo relativo à concessão da prestação do serviço público de transporte coletivo no Município de Vitória da Conquista assinado com a Ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. Alternativamente, na hipótese de iniciar-se a execução do contrato e caracterizar-se lesão ao erário, sejam os réus condenados ao pagamento de perdas e danos a ser apurada em liquidação de sentença.

Com a inicial vieram os documentos de fls. 36 *usque* 289.

Deferida a liminar às fls. 290 *usque* 296.

A ré CIDADE VERDE TRANSPORTE RODOVIÁRIO LTDA., apresentou o pedido de reconsideração de fls. 311 *usque* 318, no qual informou que, nunca houve a desclassificação da empresa SERRANA TRANSPORTES E TURISMO LTDA. Não no sentido jurídico do termo e no contexto que o legislador inseriu no art. 43, § 5º, da Lei n.º 8.666/93. Aliás, o dispositivo sequer se aplicaria ao caso concreto, ainda que fosse caso de desclassificação. O certame licitatório em debate foi formulado com as chamadas "fases invertidas", ou seja, a última fase foi a de habilitação (ordinariamente a primeira nos certames convencionais). Portanto, quando da revisão dos atos e decreto de nulidade daqueles que amparavam a continuidade da licitante SERRANA, não havia sido ultrapassada a fase de habilitação dos concorrentes, daí a impossibilidade de pertinente subsunção dos fatos à norma. Com efeito, a nulidade dos atos, inclusive de habilitação, pode ser reconhecida a qualquer tempo, pena de se considerar aceitável a caótica hipótese do legislador obrigando a Administração a conviver com ilicitudes, impedindo-a do exercício da autotutela, com amparo em literalidades. Houve, em verdade, regular exercício do poder de autotutela, com expressa previsão no art. 49 da Lei de Licitações, ocasionando a exclusão da empresa do certame, e não sua desclassificação em sentido jurídico. Sobreveio, com enorme acerto e justiça, o reconhecimento da nulidade dos atos que permitiam a permanência daquela licitante, anulando-se, por conseguinte, a homologação e adjudicação do objeto. Finalmente, entendendo não estarem presentes os requisitos para a concessão da liminar, requereu a reconsideração da respeitável decisão de fls. 290/296, revogando-se a medida liminar.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

Juntou os documentos de fls. 319 *usque* 347.

O Município de Vitória da Conquista também aviou pedido de reconsideração, fls. 348 *usque* 373, informando que, atualmente, a empresa Serrana Transporte e Turismo Ltda. opera metade do sistema, está vinculada ao Município por ato precário, visto que o contrato de concessão anteriormente vigente já se encerrou. Para evitar a descontinuidade do serviço, a Administração Pública notificou, em 08 de julho de 2009, as prestadoras da atividade a permanecer no exercício do mister público até que se findasse o processo licitatório que estava para ser deflagrado, à época, conforme demonstrado pelas Notificações anexadas em cópias, dirigidas à Viação Vitória Ltda. e Serrana Transporte e Turismo Ltda. Assim, percebe-se que há uma situação de insegurança jurídica muito grande na demanda que ora se apresenta, visto que, a qualquer momento, sem maiores justificativas, a empresa que presta o serviço público de transporte coletivo no Município de Vitória da Conquista pode abandonar a sua atividade, levando em consideração que o único vínculo existente é um ato administrativo precário, consubstanciado em Notificações encaminhadas pela Administração Pública. Portanto, justamente para evitar que esta ameaça acima indicada pudesse se concretizar, foi disparado o procedimento licitatório, antes referido, do qual se sagraram vencedoras justamente as empresas que já detinham a delegação anterior (agora em ato precário), quais sejam, Viação Vitória Ltda., para o Lote 01, e Serrana Transporte e Turismo Ltda., para o Lote 02. Homologada a Licitação e Adjudicado o objeto às vencedoras, estas foram, na forma prevista no Edital, convocadas para assinar os respectivos contratos de concessão. Inicialmente, foi concedido prazo de 30 (trinta) dias para tanto, sendo o mesmo, atendendo à norma editalícia e a pedidos formulados pelas licitantes vencedoras, prorrogado por igual período. A Viação Vitória Ltda., vencedora do Lote 01, assinou contrato e depositou valor da primeira parcela da outorga dentro do prazo estipulado. Ocorre que, na data de 04 de julho de 2013, às vésperas de findar o prazo para assinar seu ajuste, a empresa vencedora da licitação para o Lote 02, Serrana Transporte e Turismo Ltda., (repise-se, que hoje opera o sistema por ato precário) apresentou pedido a que chamou de "Carta de Desistência", motivo pelo qual não compareceu a fim de firmar o contrato administrativo que lhe permitiria explorar o objeto da Concessão Pública. Esclarece-se que o pedido da empresa Serrana Transporte e Turismo Ltda. não tinha nenhum fundamento fático e jurídico, o que leva a crer que a intenção da empresa foi o de frustrar os fins do certame licitatório, o que, por si só, já configuraria ilícito administrativo e penal - pois está clara a recusa injustificada à assinatura do contrato. Diante do não comparecimento da licitante acima mencionada, a Comissão Especial de Licitação retomou, no dia 11 de julho de 2013, os trabalhos para que se procedesse à abertura do envelope contendo os documentos pertinentes à Habilitação da 2ª colocada para o Lote 02, Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda., na forma do art. 64, § 2º, da Lei nº 8.666/93. Ou seja, até aquele momento, o Município pretendia contratar a 2ª colocada com a mesma proposta apresentada pela 1ª colocada. Na data estipulada para a sessão, após a abertura dos trabalhos, foi concedida a palavra aos representantes legais das licitantes presentes ao ato, tendo a Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. apresentado petição acompanhada de uma declaração do Diretor - Presidente da EPTTC (Empresa Petrolinense de Trânsito e Transporte Coletivo), dando conta de que, no Município de Petrolina - PE, a bilhetagem eletrônica com integração temporal somente teve início em 2012, contrariando o constante em documento público apresentado pela Serrana Transporte e Turismo Ltda. quando da formulação da sua proposta técnica, que informava que a bilhetagem eletrônica com integração temporal no referido Município iniciou-se em 2005. Por consequência, sob a alegação de que a Serrana Transporte e Turismo Ltda. teria feito uso de documento público falso, solicitou que a licitante fosse excluída do certame, pugnando pela anulação de ato praticado pela Comissão Especial de



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

Licitação, à vista deste novo fato. A Comissão Especial de Licitação, frente ao requerimento da Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda., em observância ao devido processo legal, bem como os seus consectários da ampla defesa e do contraditório, abriu vista para que a Serrana Transporte e Turismo Ltda. pudesse se manifestar, tendo a mesma apresentado petição contrapondo a tese da Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda., sob o argumento de que a Comissão Especial de Licitação já havia se manifestado sobre o ponto discutido, tendo-se operado a preclusão da matéria. Colhidas as manifestações da Serrana Transporte e Turismo Ltda. e da Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda., foi realizada nova sessão da Concorrência Pública, designada para o dia 22 de julho de 2013. Abertos os trabalhos, a Presidente da Comissão Especial de Licitação comunicou aos presentes acerca de novos requerimentos feitos pela Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda., onde a mesma reafirma a tese do reconhecimento da nulidade da homologação e adjudicação em favor da Serrana Transporte e Turismo Ltda. Na mesma data, a requerente Cidade Verde apresentou nova declaração, desta vez firmada pelo próprio Prefeito Municipal de Petrolina em conjunto com o Diretor - Presidente da EPTTC que confirma que a bilhetagem eletrônica com integração temporal somente foi ali implementada em 2012, corroborando documento acostado na sessão anterior. Mais uma vez em homenagem ao Contraditório e à Ampla Defesa, foi conferido novo prazo para que a Serrana Transporte e Turismo Ltda. se manifestasse acerca das alegações da Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda., tendo sido apresentada petição novamente alegando a preclusão da matéria. Em face do parecer de nº 329/2013 - PGM, foi desclassificada a empresa Serrana Transporte e Turismo Ltda. Ultrapassada esta fase, excluída a empresa Serrana Transporte e Turismo Ltda., por ter utilizado de documento público falso, a Comissão Especial de Licitação retomou a fase de Análise de Proposta Técnica, apenas para o Lote 02, tendo sido a licitante Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. classificada, nesta fase, em primeiro lugar. Sendo assim, habilitada a empresa vencedora do Lote 02, não tendo sido tal ato impugnado administrativamente, procedeu-se com a Homologação do Processo Licitatório e Adjudicação do Objeto. Em 08 de outubro de 2013 foi assinado o contrato de Concessão e pago ao Município o valor da primeira parcela da outorga. Tece comentários sobre a legalidade do ato de revisão administrativo, da inexistência de preclusão da decisão administrativa. Que tais decisões tiveram como amparo o parecer do Ministério Público e da decisão proferida pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Ao final, requereu reconsideração e revogação da decisão liminar que determinou a suspensão do Contrato de Concessão nº 002/2013.

Juntou os documentos de fls. 374 *usque* 486.

O autor apresentou a manifestação de fls. 487 *usque* 495, se batendo pela manutenção da liminar.

Juntou o autor a documentação de fls. 496 *usque* 566.

Em decisão de fls. 568 *usque* 572 foi cassada a liminar anteriormente deferida.

O Autor ajuizou Embargos de Declaração de fls. 575 *usque* 578, pretendendo a revisão da decisão de fls. 568 *usque* 572, sendo julgados improcedentes em decisão de fls. 584 e 585.

A ré CIDADE VERDE apresentou a contestação de fls. 586 *usque* 627 na qual informou que, primeiramente, o acerto da desclassificação da EMPRESA SERRANA, em face do uso de documento falso. Que o autor afirma que houve dispensa de "parcela da outorga equivalente a R\$ 14.365.000,00", olvidando que, mesmo na hipótese de validade dos atos que permitiram a permanência da empresa Serrana no certame, a convocação de outra licitante para cobertura da oferta era mera faculdade da



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

administração e a cobertura dependeria da vontade da convocada. Que o autor errou ao informar que os valores lançados no balanço da contestante, a título de "Transação com Partes Relacionadas" deveriam figurar no Ativo Realizável a Longo Prazo e não no Ativo Circulante, e que a reclassificação reduziria os índices de liquidez para patamar inferior ao mínimo exigido pelo edital de licitação. Ancora sua tese no disposto no art. 179 da Lei 6.404/76, motivo pelo qual apresenta Laudo técnico realizado por perito de sua confiança, o qual apresenta a regularidade dos balanços apresentados. No que se refere ao quesito "tipo de veículo", de maneira totalmente equivocada, o autor defende que a frota proposta pela contestante não atende os requisitos mínimos exigidos no Edital de Licitação. Ao contrário do que alega o autor, os veículos propostos pela ora contestante se enquadram perfeitamente nas exigências contidas no Edital, inclusive tendo características em níveis superiores àquelas estabelecidas. A declaração ora anexada, expedida pela fornecedora CIFERAL INDÚSTRIA DE ÔNIBUS LTDA, revela o bastante para afastamento das alegações do autor, ao demonstrar as características técnicas dos ônibus zero quilômetro adquiridos pela contestante, totalmente compatíveis com as exigências do edital e para execução dos serviços nos níveis de adequação exigidos pelo referido instrumento convocatório e pela lei. Interessa ainda que a Seção III do Anexo I do edital de licitação não consta que os ônibus devem ter capacidade para transportar, no mínimo, 85 passageiros. Na verdade, o que dispõe aquele Anexo é que a capacidade nominal, considerando 7,0 passageiros em pé por m<sup>2</sup>, deve ser de 85 passageiros. O autor distorce a redação da exigência contida na referida Seção III, justamente com mencionado propósito de indução a erro, usando de artifícios semânticos injustificáveis, vez que "midiônibus" é apenas uma denominação de uma categoria de ônibus, que se caracterizam por ter peso bruto de no mínimo 10 toneladas, e comprimento máximo de 11,50 metros. Tentar usar a denominação midiônibus, como pretexto para dizer que ele não é um ônibus. Não obstante, no presente caso, o que, na verdade, importa é que os ônibus propostos pela ora impugnante estão rigorosamente enquadrados dentro das exigências do Edital, que apenas estabelece uma fórmula para se chegar a uma capacidade nominal teórica do veículo. Tal fórmula ou critério visou tão somente padronizar as propostas. Evidentemente que os veículos, na operação dos serviços, deverão transitar com a capacidade estabelecida nas legislações pertinentes. Não há dificuldade para compreender o critério adotado pelo Município. Teceu comentários sobre o serviço a ser prestado pela ré para, ao final, requerer seja julgada totalmente improcedente a presente.

Juntou a documentação de fls. 628 *usque* 695.

O Sr. Guilherme Menezes de Andrade apresentou a contestação de fls. 696 *usque* 723, na qual afirmou, primeiramente, a legalidade do procedimento de revisão dos atos administrativos e conseqüente exclusão da licitante que apresentou atestado falso no certame licitatório. Aduziu a legalidade do procedimento de revisão dos atos administrativos e conseqüente exclusão da licitante que apresentou atestado falso no certame licitatório, em face da desistência da proposta efetuada pela Empresa SERRANA. Tece comentários sobre a legalidade do demonstrativo contábil apresentado pela ré CIDADE VERDE. Alega, ainda, o Autor que os veículos apresentados pela Cidade Verde não possuem capacidade para 85 passageiros, conforme estabelece o Edital em seu item 3.2 da Seção 3 do Anexo I - Projeto Básico. Ora, a infundada argumentação do Autor não merece guarida, pois diversamente do quanto alegado pelo mesmo, o Edital estabelece que, para o cálculo da capacidade nominal teórica dos veículos, deverá ser utilizado o critério matemático de 7 passageiros em pé/m<sup>2</sup>. Tal condição foi estabelecida com intuito de homogeneizar o critério para os diferentes tipos de ônibus a serem apresentados pelas licitantes e garantir tratamento isonômico na análise das propostas pela Comissão de Licitação. Que os veículos apresentados pela Cidade Verde Transporte



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

Rodoviário Ltda. atendem ao estabelecido no Edital de Concorrência 04/2011, possuindo capacidade nominal superior aos 85 passageiros estabelecidos, considerando, conforme determinação Editalícia, o critério de 7 passageiros em pé/m<sup>2</sup>. Ao final, requereu fosse julgada totalmente improcedente a ação.

Juntou a documentação de fls. 723 *usque* 1065.

O autor impugnou as contestações às fls. 1068 *usque* 1078, onde rebateu os termos das contestações, reafirmou os termos da exordial, requerendo, ao final, a procedência da ação em todos os seus termos.

Nova manifestação da Cidade Verde às fls. 1080 *usque* 1088.

O autor informou a interposição de agravo de instrumento à fl. 1090.

Instadas a especificar provas, as partes requereram a produção de prova pericial, tendo o autor se manifestado à fl. 1114, a ré Cidade Verde à fl. 1119 e o Município de Vitória da Conquista à fl. 1126.

O cidadão PEDRO JOSÉ DE OLIVEIRA CARDOSO requereu a sua habilitação no pólo ativo, às fls. 1134 *e* 1135, apresentando os documentos de fls. 1136 e 1137.

O Ministério Público informou não ter provas a produzir (fl. 1141).

Despacho saneador à fl. 1142.

Ofício requisitando informações no agravo interposto (1145).

Juntada procuração pelo cidadão PEDRO JOSÉ à fl. 1151.

Indicado assistente de perito e quesitos pelo autor à fl. 1160.

Prestadas as informações no agravo à fl. 1166.

Indicado assistente de perito e quesitos pelo réu Município de Vitória da Conquista à fl. 1176 e pela Cidade Verde à fl. 1179.

Manifestação do Sr. Perito aceitando o *minus* à fl. 1191.

Liberado Alvará ao Sr. Perito à fl. 1192.

Apresentada renúncia de mandato à fl. 1194.

O Sr. Perito solicitou a majoração de honorários à fl. 1198, tendo sido deferido à fl. 1212.

Ofício informando ter sido julgado improcedente o agravo aviado à fl. 1229.

O réu Guilherme Menezes informou não ter sido intimado do despacho para apresentação de auxiliar de perito e quesitos (fl. 1283), tendo sido indeferido à fl. 1296.

Opostos Embargos de Declaração pelo réu Guilherme de Menezes à fl. 1293, que foram julgados improcedentes à fl. 1576.

Apresentados quesitos suplementares pela ré Cidade Verde à fl. 1307.

Apresentado o Laudo Pericial às fls. 1318 *usque* 1499.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

Manifestação da ré Cidade Verde em face da perícia apresentada à fl. 1502.

Manifestação do réu Guilherme Menezes em face da perícia apresentada à fl. 1505.

Manifestação do autor em face da perícia apresentada à fl. 1511, acompanhada da perícia realizada pelo seu perito auxiliar às fls. 1515 *usque* 1542.

Juntado parecer do perito auxiliar da Cidade Verde às fls. 1554 *usque* 1561.

Manifestação do réu Município de Vitória da Conquista em face da perícia apresentada à fl. 1562, oportunidade em que requereu a sua migração para o pólo ativo da presente e apresentou perícia própria às fls. 1565 *usque* 1571.

Determinado vista ao IRMP (fl. 1572), se manifestou à fl. 1574.

Deferido o pedido de produção de quesitos suplementares pela Ré Cidade Verde à fl. 1577.

O Sr. Perito apresentou a perícia complementar às fls. 1593 *usque* 1601, tendo o Município réu se manifestado em relação aos mesmos às fls. 1605 *usque* 1612.

O réu Guilherme Menezes manifestou-se às fls. 1613 e 1614, a ré Cidade Verde às fls. 1615 e 1616.

O autor se manifestou às fls. 1617 e 1618, oportunidade em que requereu majoração do valor dado à causa, e apresentou o parecer técnico auxiliar de fls. 1619 *usque* 1628.

A ré Cidade Verde se manifestou às fls. 1629 *usque* 1635 em relação à perícia apresentada, apresentando laudo próprio complementar às fls. 1636 *usque* 1646.

Apresentado Embargos de Declaração pelo Autor às fls. 1650 *usque* 1655, requerendo que este Juízo se manifestasse em relação a pontos pendentes do processo, tendo a ré Cidade Verde se manifestado às fls. 1654 *usque* 1658.

O autor apresentou as alegações finais de fls. 1663 *usque* 1691, na qual informou que restaram provados os fatos alegados na exordial, informa o cabimento da ação popular em defesa da moralidade pública, ainda que não haja efetivo dano ao erário. Lado outro, de se reconhecida a falsidade perpetrada pela Cidade Verde foi comprovada judicialmente por prova pericial produzida em observância ao contraditório, ampla defesa e devido processo legal, por perito imparcial, da confiança do Juízo e fiscalizado por ambas as partes. Que restou provado a falsa comprovação dos requisitos de habilitação - falsidade ideológica no balanço patrimonial para comprovar falsamente índice de liquidez corrente por parte da empresa Cidade Verde. Quanto à falsidade da nota explicativa que afirma serem as demonstrações contábeis acostadas aos autos "cópia fiel do SPEED (sic) enviado para Receita Federal", a Ré tenta furtar-se às consequências da afirmação falsa no Balanço, designando a falsidade com o eufemismo "erro material". Sobre esse particular a prova pericial confirmou a informação falsa, pois não há SPED para o período. Nesse sentido, a mesma medida utilizada contra a licitante Serrana Transporte e Turismo em face de imprecisão em atestados de capacidade técnica deveria ter sido aplicada pelo Município, o que não ocorreu. No que diz respeito à capacidade dos midiônibus, informou que as atualizações na fabricação de veículos para o transporte coletivo de passageiros, cuja capacidade máxima de passageiros em pé por



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

metro quadrado, conforme indicado no quadro resumo é de 6 passageiros. Isso independe de prova técnica e consta expressamente na norma ABNT vista à fl. 287 dos autos. Assim, para o cálculo da capacidade total de passageiros de qualquer ônibus fabricado no Brasil deve ser considerado, conforme a referida norma 6 passageiros em pé por metro quadrado, motivo pelo qual tem-se que a ré Cidade Verde, também neste quesito, não se adequou às normas Editalícias. Em contestação fica evidente que a proposta da Ré Cidade Verde foi diferente do quanto praticado e, ainda assim, não observou a capacidade mínima de 85 passageiros, em conformidade ao item 3.2, da Seção 3, do Anexo I, do Edital. Muito embora o edital tenha realizado o cálculo considerando 7 passageiros por metro quadrado, isso viola a Lei e a norma da ABNT, pois tal cálculo deve ser feito com 6 passageiros por metro quadrado. Assim, mesmo alterando os veículos, conforme documento de fl. 695, a Ré Cidade Verde conta com 20 veículos com capacidade para 28 poltronas e 8,3 metros quadrados para passageiros em pé. Assim, ao final, requereu fosse julgada procedente a causa.

Juntou os documentos de fls. 1692 *usque* 1695.

O Município de Vitória da Conquista apresentou as alegações finais de fls. 1696 *usque* 1718, nas quais afirmou que, ficou demonstrado nos autos que o Município de Vitória da Conquista, por meio da Comissão de Licitação, desclassificou a Viação Serrana após declaração de nulidade absoluta do ato que a classificou em segundo lugar, em razão de a concorrente, a ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda., em momento superveniente ao resultado da licitação, ter apresentado à Comissão prova documental cabal de fraude de documento público apresentado pela Viação Serrana para o fim de atender a item exigido no Edital de Licitação. O Município de Vitória da Conquista reconhece que a Cidade Verde violou o princípio da legalidade, em sentido estrito, vez que a prova pericial de auditoria produzida nos autos demonstra que a empresa Ré apresentou durante sua participação na Concorrência Pública 04/2011 Balanço Patrimonial que incluía como Ativo Circulante valores que deveriam ser classificados como Ativo Não Circulante, sendo este modo de contabilização o que lhe permitiu obter Índice de Liquidez Corrente igual ou superior a 1,0, conforme exigido no item 8.3.6.1 - II, Da Qualificação Econômico-financeira da licitante, do Edital de Licitação que regeu a Concorrência Pública 04/2011, enquanto a verdade contábil obtida na perícia judicial demonstra que, àquele tempo, o Índice de Liquidez Corrente da empresa era de 0,83 (fls. 1.335-6 do Laudo Pericial). Este reconhecimento de violação ao princípio da legalidade em sentido estrito, que se dá nos autos deste processo judicial, não caracteriza reconhecimento de culpa (negligência, imperícia ou imprudência) e, quiçá, existência de dolo do Município de Vitória da Conquista, por meio da Comissão de Licitação, no ato de aceitação do Balanço Patrimonial da Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. durante a licitação. Ficou demonstrado que o Balanço Patrimonial foi submetido à análise de servidores públicos do quadro efetivo de pessoal, ocupantes do cargo de contador, os quais emitiram parecer técnico, por solicitação da Comissão de Licitação, pela admissibilidade do Balanço Patrimonial. Também restou demonstrado ao perito judicial os documentos que comprovam a escrituração do período de 01/11/2010 a 31/12/2010 (ver resposta ao item 4 do Autor, fls. 1322 - Laudo Pericial). Assim, não houve o cometimento de "dispensa ilegal de requisitos do Edital em favorecimento à Ré Cidade Verde", ou qualquer ilegalidade do Município de Vitória da Conquista, por meio da Comissão de Licitação, e seja por dolo, seja por culpa, ao aceitar a documentação de qualificação econômica e financeira da ré Cidade Verde Transporte rodoviário. A jurisprudência das Cortes Superiores é pacífica ao entender que não necessita existir a comprovação do dano ao erário público no momento da admissibilidade da propositura da ação popular, entretanto, o Superior Tribunal de Justiça tem adotado posicionamento contrário a configuração de dano *in re ipsa* (presente em Ação Civil Pública por Ato de





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

Improbidade) para o momento da sentença judicial, admitindo que em sede de Ação Popular não há dano presumido a ensejar condenação para ressarcimento, ou seja, exige-se o dano efetivo. Não há, pois, dano efetivo no que se refere à diferença entre a outorga ofertada pela ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. e aquela ofertada na proposta da Viação Serrana - como pede o Autor, vez que ficou demonstrado, nos autos deste processo, plena juridicidade da declaração de nulidade absoluta que retirou a Viação Serrana da condição de concorrente, de modo que a licitação foi retomada do momento em que se deu o ato nulo, sendo que a ré Cidade Verde foi a vencedora para o Lote 2. Ainda, não há que adotar "como sugere o perito judicial em seu Laudo", o valor do contrato para fins de definição de dano, vez que não há a comprovação de que houve o dano efetivo pela não execução ou má execução do contrato firmado com a ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. Ao contrário, a ré executa com fidedignidade as cláusulas contratuais, não havendo, para a população, perda com a falta ou má prestação de um serviço em decorrência de uma contratação resultante de um processo licitatório com irregularidade. Ao final, pugnou fosse julgada improcedente a causa ou, em caso alternativo, parcialmente procedente, no sentido de determinar a nulidade do contrato administrativo, e julgar improcedente o pedido de condenação do Município de Vitória da Conquista ao ressarcimento ao erário, vez que não ficou caracterizado nos autos do processo dano efetivo ao patrimônio público.

Juntou os documentos de fls. 1719 *usque* 1750.

A ré Cidade Verde apresentou as suas alegações finais de fls. 1751 *usque* 1782, nas quais aduziu que, ausente o binômio ilegalidade/lesividade, impossível a procedência da ação popular. Também se insere no território da incoerência o insistente apontamento de milionário prejuízo ao erário pela dispensa de "parcela da outorga equivalente a R\$ 14.365.000,00". O pedido principal visa a anulação do "contrato administrativo relativo à concessão da prestação do serviço público de transporte coletivo no município de Vitória da Conquista assinado com a Ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda.". Que os apontamentos relacionados com os números do balanço da ré não se vinculam ao disposto no art. 4º da Lei da Ação Popular, daí que ausente efetiva comprovação do dano, impossível combate de supostas ilegalidades através da ação popular (ilegalidade-lesividade). Concernente ao conteúdo do laudo pericial, manifestações da ré e assistente técnico já expuseram o necessário, descabendo repetição ou longa resenha, por reverência aos princípios que norteiam o processo. Ademais, as alegações finais não servem para repetir o conteúdo de manifestações e peças que vieram e constam dos autos com específica oportunidade e finalidade, que serão integralmente apreciadas pelo magistrado. Citando o essencial, a conclusão do perito contábil não expressa prova contundente, principalmente considerando que o *expert* utilizou a oportunidade dos quesitos suplementares para tão só repetir trechos das respostas nos principais. Com a devida vênia, o que se tem é um laudo pericial demorado e inconclusivo, a despeito dos expedientes buscando esclarecimentos. Por fim, o laudo pericial conclui pelo Índice de Liquidez Corrente 0,83, o que de *per si* não constitui indicativo da ausência de capacidade econômico-financeira, seja pela proximidade ao patamar fixado no edital, seja pelo resultado da conjugação da comprovação documental com a objetiva comprovação fática da capacidade econômico-financeira da concessionária em razão da execução integral e publicamente satisfatória do contrato de concessão, assemelhando-se a matéria sub judice àquela abordada pela decisão judicial de fls. 1.644/1.646 (autos 0004220-76.2008.8.26.0126 - TJSP), realmente de primeiro grau, todavia, trazida ao processo diante do trânsito em julgado e singular correlação temática para com a presente ação popular. Que o autor não produziu provas acerca da alegada inadequação da frota, considerada inexistente pelo Ministério Público do Estado de Bahia, pelo arquivamento da Representação nº 644.0.229272/2013 (fls.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

1.659/1.662), com parecer amplo em relação ao próprio certame licitatório. De todo modo, o tema atinente à frota não se encaixa em situação que levaria à procedência de uma ação popular, considerando não se inferir dano material, nem mesmo imaterial, tendo sido os serviços prestados sem defeitos, muito menos vinculados ao tamanho dos veículos. Ao final, requereu fosse julgada improcedente a causa.

Juntadas novas petições e documentos pelo autor às fls. 1784, 1789 e 1794, tendo sido impugnadas pela Ré Cidade Verde (fl. 1855) e tendo sido determinado o seu desentranhamento à fl. 1962.

O Ministério Público Estadual, em judicioso parecer, opinou fosse julgada procedente a presente causa (fls. 1967 *usque* 1974).

O réu Guilherme de Menezes apresentou as alegações finais de fls. 1975 *usque* 1880, nas quais aduziu que, diante da robustez do conteúdo probatório apresentado pelo Município quanto à fundamentação de sua decisão pela exclusão da concorrente Serrana Transporte do procedimento licitatório, nenhuma prova foi produzida nos autos dessa Ação Popular que se dispusesse minimamente a questionar a lisura de tais atos. No que tange à consonância entre aspectos técnicos e contábeis do edital e da proposta da licitante Cidade Verde Ltda., restou demonstrado na manifestação de fls. 1.505/1.510, que as respostas apresentadas pelo perito judicial atestam a atuação legítima da Comissão Especial de Licitação e dos servidores municipais, aí incluindo o então Prefeito, e que não houve nenhum tipo de imprudência ou omissão ilícita, sendo que eventuais erros, equívocos ou falhas só podem ser imputados unicamente à Cidade Verde e aos profissionais de contabilidade por ela contratados. Assim, pugnou pela total improcedência desta demanda em relação ao então prefeito de Vitória da Conquista, Guilherme Menezes de Andrade.

Os autos vieram-me conclusos.

É o relatório. DECI DO.

Aponta o autor, em sua vestibular, várias irregularidades na concessão à empresa Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. do lote de n.º 02, da concorrência Municipal para transporte público, vazada sob o n.º 004/2011. Afirma, em especial, o fato de, após ter-se sagrado vencedora a Empresa Serrana Transportes e, tendo essa desistido de adjudicar o objeto da licitação, ter-se realizada nova reunião. Nessa nova reunião, fora apresentado recurso pela Cidade Verde, em virtude da qual a Empresa Serrana fora desclassificada, voltando-se a licitação à fase de apresentação de propostas, onde, então, sagrou-se campeã a empresa Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda., com proposta inferior àquela na qual sagra-se vencedora a empresa Serrana, causando um prejuízo ao erário no montante de R\$ 14.365.000,00 (quatorze milhões e trezentos e sessenta e cinco mil reais), haja vista que, com tal manobra, deixou-se de se observar o disposto no artigo 64, § 2º, da Lei n.º 8.666/93, bem como a regra específica do Edital, item 12.2.4. Afirma que analisando o balanço patrimonial apresentado pela Cidade Verde, constata-se fraude na conta "Transações com Partes Relacionadas", bem como que a Cidade Verde não atendeu aos requisitos Editalícios para habilitação econômica financeira, motivo pelo qual deveria ter sido desclassificada. Ainda, afirma que houve a dispensa ilegal de requisitos do edital em favorecimento da ré Cidade Verde, em especial o fato de a mesma apresentar declaração falsa relativamente à sua escrituração contábil, no sentido de ter encaminhado essa digitalmente à Receita Federal e, ter autenticado a mesma em papel pela Junta Comercial. Continuando, afirma que, as regras do Edital ditavam que seriam desclassificadas as propostas que não atendessem às regras do Edital, em seu item 11.5.2, cuja capacidade mínima de veículos utilizados no transporte deveria ser de 85 (oitenta e cinco) passageiros, em conformidade



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

com o item 3.2, da Seção 3, do Anexo I, que cuida da especificação da frota. Afirma que, ao apresentar a sua proposta técnica, a empresa ré informou que pretende executar os serviços com midiônibus, ou seja, veículos um pouco maior que um microônibus e menor em comprimento e largura que um ônibus, podendo transportar entre 70 e 80 passageiros, não tendo sido, assim, sido desclassificada. Ao final, requereu liminar com o fito de suspender os atos administrativos impugnados, determinando aos Réus a suspensão da execução do contrato administrativo para prestação de serviço público de transporte coletivo no município de Vitória da Conquista, assinado com a Ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. e, no mérito, seja anulado o contrato administrativo relativo à concessão da prestação do serviço público de transporte coletivo no Município de Vitória da Conquista assinado com a Ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. Alternativamente, na hipótese de iniciar-se a execução do contrato e caracterizar-se lesão ao erário, sejam os réus condenados ao pagamento de perdas e danos a ser apurada em liquidação de sentença.

- DA ALEGADA DESCLASSIFICAÇÃO IRREGULAR DA EMPRESA SERRANA

Certo é que, dos documentos carreados pelo Autor, em especial a ata de reunião realizada em 11.07.2013 (fls. 42 *usque* 45), deflui-se claramente que, fora informado o não comparecimento da empresa Serrana Transporte e Turismo Ltda. para assinar o contrato referente ao lote 02 (dois) no prazo previsto no edital, motivo pelo qual tinha a reunião a finalidade de abertura do envelope contendo os documentos de habilitação da segunda colocada no lote, a saber, empresa Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. Ocorre que, naquele momento fora apresentada petição pela empresa Cidade Verde, tendo sido suspensa a sessão pelo prazo de 30 (trinta) dias.

Em documento de fls. 80 *usque* 95, foi apresentada decisão administrativa na qual fora anulada a homologação e a adjudicação do objeto à Serrana Transporte e Turismo Ltda., no que tange ao lote 02 da concorrência Pública n.º 004/2011, a anulação da decisão que habilitou a empresa Serrana e, determinado o retorno da Concorrência, em relação ao lote '2', à fase de análise de Propostas Técnicas, documento datado de 13.08.2013. Tal decisão fora acolhido pela Comissão de Licitação (fls. 97 *usque* 107).

Assim, em data de 27.08.2013, foi retornada a reunião da Comissão de Licitação, oportunidade em que se declarou vencedor do lote 02 (dois) da referida licitação a empresa Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. (fls. 109 *usque* 111).

Compulsando os autos, deflui-se que o aludido questionamento formulado pela Empresa Cidade Verde Ltda. veio a ser suscitado após o ato de habilitação das empresas licitantes, aí incluída a empresa Serrana Transporte Ltda.

A Comissão Especial de Licitação, ao se reunir no dia 27 de agosto de 2013 para julgar os recursos interpostos contra a habilitação da empresa SERRANA TRANSPORTE LTDA., decidiu rever o ato que a tornou apta, inabilitando-a para o certame em foco, por considerar robustas as provas relativamente à utilização de documento falso no momento da habilitação.

Como já posto na decisão interlocutória de fls. 568 *usque* 572, no primeiro recurso aviado pela empresa CIDADE VERDE, entendeu o MUNICÍPIO RÉU que as declarações colocadas no documento eram falsas, ou seja, ficou constatado a ocorrência de falsidade ideológica, motivo pelo qual, ao julgar o recurso, apenas retirou a pontuação concedida à Empresa SERRANA TRANSPORTE no certame licitatório em face do documento apresentado. Em face deste entendimento do Município, a empresa CIDADE



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

VERDE apresentou denúncia junto ao TCM-Bahia (Processo nº TCM 03048-13), onde relatava a ocorrência das seguintes irregularidades quando da habilitação da empresa SERRANA TRANSPORTE: a) comprovação de experiência técnica mediante informações falsas; b) condescendência e ausência da avaliação da conduta do licitante; c) propostas inexecutáveis; d) demonstrações contábeis manifestamente inconsistentes; e, e) desconsideração de outras irregularidades no curso do certame.

Submetido o feito (Processo nº TCM 03048-13) ao Ministério Público de Contas, manifestou-se o Órgão, através do Parecer nº 236/2013 (fls. 332 *usque* 347), pelo conhecimento e provimento parcial da Denúncia, devendo ser desclassificada a empresa licitante SERRANA TRANSPORTE E TURISMO LTDA, com sua exclusão da Concorrência Pública, em face da utilização do referido documento falso.

Ocorre que, antes de ser julgado o referido processo, informou o Município de Vitória da Conquista a desistência da empresa SERRANA TRANSPORTE E TURISMO LTDA. e a adjudicação do lote '2' do certame à Empresa CIDADE VERDE, motivo pelo qual entendeu o TCM que a referida denúncia havia perdido o seu objeto, tendo arquivado a mesma sem proferir o seu devido julgamento de mérito.

Do mesmo modo, o Ministério Público Estadual, apreciando os mesmos fatos constantes da denúncia ofertada junto ao TCM, ou seja, ter a empresa SERRANA TRANSPORTE apresentado documento falso ideologicamente no certame, instaurou procedimento investigativo, por não ter sido a referida empresa desclassificada, mas sim, decotados os referidos pontos adquiridos com a apresentação do documento falso. Assim, ao final, entendeu o IRMP que, com a desclassificação da Empresa SERRANA TRANSPORTE estaria sanado o referido vício, motivo pelo qual arquivou o inquérito civil público, determinando o encaminhamento das peças para a promotoria comum analisar a utilização do referido documento falso (fls. 470 *usque* 473).

Assim, por todo o exposto, o procedimento anteriormente adotado pelo Município, no sentido de apenas retirar os pontos da Empresa Serrana fora equivocado, tendo apenas efetuado a correção do mesmo, quando então, em face do novo recurso aviado pela Empresa Cidade Verde, desclassificou e excluiu a empresa SERRANA TRANSPORTE do certame licitatório e atribuiu a vitória do mesmo, relativamente ao lote 2, à empresa CIDADE VERDE.

De se ressaltar ter sido este, também, o entendimento tanto do TCM-BA quando da Promotoria da Moralidade Administrativa da cidade de Vitória da Conquista-BA, motivo pelo o qual, também, mantenho o entendimento.

- DO DESATENDIMENTO AO ÍNDICE DE LIQUIDEZ CORRENTE EXIGIDO EM EDITAL E DAS FALSIDADES NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA CIDADE VERDE TRANSPORTE RODOVIÁRIO LTDA.

Informou o autor que, analisando o balanço patrimonial constata-se que a Ré Cidade Verde apresenta no Ativo Circulante a conta "Transações com Partes Relacionadas" com saldo de R\$ 1.058.000,00 (um milhão e cinquenta e oito mil reais), em 31/12/2010.

Segundo o autor, a referida conta contábil, por expressa disposição legal não comporta classificação no Ativo Circulante, mas no Ativo Realizável a Longo Prazo, independentemente do prazo de realização (curto ou longo prazo), segundo a única interpretação possível do art. 179, II, da Lei nº. 6.404/1976, cuja redação segue reproduzida:



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
Comarca de Vitória da Conquista  
1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

"Art. 179. As contas serão classificadas do seguinte modo:

...

II - no ativo realizável a longo prazo: os direitos realizáveis após o término do exercício seguinte, assim como os derivados de vendas, adiantamentos ou empréstimos a sociedades coligadas ou controladas (artigo 243), diretores, acionistas ou participantes no lucro da companhia, que não constituírem negócios usuais na exploração do objeto da companhia".

Continuando o autor, que a Cidade Verde ao apresentar seu balanço patrimonial fora dos parâmetros legais aplicáveis, comprovando, falsamente, uma condição para participar da licitação e incorrendo no ilícito administrativo do item 17.1.VI, já que seu ativo circulante não é aquele demonstrado. Subtraindo do ativo circulante a conta "Transações Com Partes Relacionadas" seu valor passa de R\$ 2.478.467,66 para R\$ 1.420.467,66 e incluindo-a no Ativo Realizável a longo prazo onde deve, por força de lei, classificar-se, o total desse grupo passa de R\$ 1.577.071,34 para R\$ 2.635.071,34. Realizando o recálculo dos índices após as necessárias correções temos um índice de liquidez corrente menor que '1', ficando claro que não atende à regra Editalícia, à qual os Réus devem estar vinculados.

A empresa ré CIDADE VERDE informou, em sede de contestação, que o autor se enganara, principalmente, em confundir Partes Relacionadas com referidas operações, bastando, para uma didática demonstração do engano, transcrever, exemplificando, trecho do "Manual de Contabilidade do Serviço Público de Exploração da Infra-Estrutura Rodoviária Federal Concedida", publicado pela Agência Nacional de Transportes" ANTT (disponível em: [http://appweb2.antt.gov.br/manuais\\_contabilidade/Manual\\_Rodovia.PDF](http://appweb2.antt.gov.br/manuais_contabilidade/Manual_Rodovia.PDF)), dando conta de que as Contas a Receber com Partes Relacionadas podem ser classificadas no Ativo Circulante.

O Perito deste Juízo, às fls. 1318 *usque* 1499, informou ter ocorrido erro quando da elaboração do DFC (demonstrativo de fluxo de caixa) pela empresa Cidade Verde, o que impactou toda a sua contabilidade apresentada ao Município réu (item 13 – fl. 1327), confirmando que houve erro de digitação, quando da elaboração do DFC (item 16 – fl. 1328) e confirmando, também, que o índice de liquidez e geral seria menor que "1" (um), conforme resposta ao item 19 – fl. 1329.

Do mesmo modo, afirmou o Sr. Perito, que houve a classificação errada dos ativos da Cidade Verde, ao classificar como ativo circulante valores que deveriam ser classificados como ativos não circulantes (item 4 – fl. 1330), conforme afirmado pelo autor em sua exordial.

Apesar do Sr. Perito ter constatado a veracidade das informações apresentadas pela Cidade Verde, quando da apresentação do seu Balanço (item 13 - fl. 1334), tal fato não quer dizer que o conteúdo destas informações seja verdadeiro, como bem respondido no item 4 de fl. 1330.

Em resposta ao item 21 (fl. 1335), respondeu o Sr. Perito que o índice de LIQUIDEZ CORRENTE, com as correções devidas no balanço patrimonial da Cidade Verde, seria de 0,83 (zero vírgula oitenta e três).

Assim, restou configurado que, em sendo utilizada a metodologia contábil correta, o índice de liquidez corrente não seria apto a classificar a Cidade Verde a continuar participando do processo licitatório objeto da presente, confirmando a tese



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

autoral no sentido de que deveria esta ré ter sido desclassificada do certame.

Abro um parêntese apenas para informar que, conforme respondido pelo Sr. Perito no item 4 – fl. 1337, não havia como o Município de Vitória da Conquista constatar a fraude praticada pela ré Cidade Verde, naquele momento.

Com relação aos demais erros apontados pelo Autor, tais como: "Consta do Termo de Abertura do Livro número 48, a data 01 de novembro de 2010, indicando que o livro contém 738 folhas numeradas de 001 a 738, com assinatura da representante legal Célia Vânia de Freitas Vasconcelos. A mesma pessoa (Célia Vânia de Freitas Vasconcelos) assina a fl. 738 referente ao Termo de Encerramento, mas quem assina as demonstrações contábeis às fls. 710 a 717 do Diário número 48 são Antônio Sebastião Alberto Crepaldi e Armando Roberto Jacomelli, além da falta das folhas 718 *usque* 737", tal fato não caracterizou qualquer fraude, conforme resposta do Sr. Perito aos itens 1 e 2 – fl. 1321.

Do mesmo modo, afirmou o autor que o Município Réu não exigiu os referidos termos de abertura e encerramento do Livro Diário, cobrindo com escrituração regular todo o último exercício encerrado à época da entrega das propostas, no caso, o exercício de 2010. Que o que consta dos autos são os termos de abertura e encerramento cobrindo apenas os meses de novembro e dezembro de 2010. Neste tocante, errou o Município em não exigir o Livro Diário da Empresa Cidade Verde, relativamente ao exercício de 2010, conforme resposta do Sr. Perito ao item 4 – fl. 1321, configurando, assim, dispensa ilegal de requisitos do edital em claro favorecimento à empresa Ré Cidade Verde pelo Município de Vitória da Conquista.

Continuando, o autor afirmou que a empresa Cidade Verde teria apresentado documentos contábeis que seriam "cópia fiel do SPEED (sic) enviado para Receita Federal", tendo o Sr. Perito informado a inveracidade de tal informação, conforme resposta ao item 3 – fl. 1321.

Assim, conforme perícia realizada nos autos, restou configurada diversas irregularidades (fraudes) apresentadas pela Cidade Verde, quando da apresentação do seu Balanço e documentos contábeis, que não foram identificados, não se sabendo por qual motivo, pelo Município de Vitória da Conquista, que implicaram na sua classificação e vitória no certame vazado na concorrência Municipal para transporte público, sob o n.º 004/2011, que resultou na adjudicação do lote '2' pela Empresa Cidade Verde.

Por conseguinte, deve ser declarado nulo o contrato administrativo relativo à concessão da prestação do serviço público de transporte coletivo no Município de Vitória da Conquista assinado com a Ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda.

**- DA ALEGADA ILEGALIDADE DA CLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA EM DESACORDO ÀS NORMAS DO EDITAL**

Informa o autor que segundo as regras do Edital, seriam desclassificadas as propostas que não atendessem ao item 11.5.2, que rege a capacidade mínima dos veículos utilizados no transporte, estipulando ser de 85 passageiros por veículo, em conformidade ao item 3.2, da Seção 3, do Anexo I, que cuida da especificação de frota. Que a Ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. prometeu, em sua proposta técnica, prestar o serviço com os seguintes veículos: "a) 72 ônibus com motor dianteiro, da marca Mercedes Benz, modelo OF 1519, câmbio manual, carroceria Marcopolo, modelo Torino GVI; e, b) 8 ônibus com motor traseiro, da marca Mercedes Benz, modelo O500 M, câmbio automático, carroceria Marcopolo, modelo Torino GVI". A empresa Ré pretende executar os serviços com midiônibus (classe de veículo para



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
Comarca de Vitória da Conquista  
1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

transporte público de passageiros prevista na ABNT NBR 15570 um pouco maior que um microônibus e menor em comprimento e largura que um ônibus).

Informou a ré Cidade Verde que o midiônibus teriam 28 lugares para passageiros sentados (um vagão com uma fileira de cada lado) e 8,6 metros quadrados disponíveis para acomodar passageiros em pé. Por suas contas, o Edital que exigiria 7 passageiros em pé por metro quadrado estaria atendido, sendo 28 passageiros sentados e 60 passageiros em pé ( $8,6 \times 7 = 60,2$ ), totalizando 88 passageiros.

Entende o autor que, apesar do edital contentar-se com 7 passageiros em pé por metro quadrado, não há veículo no mercado que suporte tal capacidade, sendo necessário para cumprimento das normas editalícias, oferecendo veículos que transportem 85 passageiros, que tais veículo sejam, no mínimo, da classe "ônibus padron", com capacidade para 80 a 100 passageiros, sentados e em pé, com área reservada para cadeira de rodas ou cão-guia, capacidade de carga de 16 toneladas de peso bruto total e 14 metros de comprimento total.

Certo é que, conforme o próprio autor informou, a norma Editalícia prevê a capacidade de 7 (sete) passageiros em pé por metro quadrado. Assim, pelas contas da ré Cidade Verde, bem como pelas do autor, o midiônibus atenderia ao requerimento editalício.

Se erro há, é no Edital, e não na proposta apresentada pela Empresa ré CIDADE VERDE.

Assim, deveria o autor, ou qualquer outro, ter atacado as normas Editalícias pertinentes à matéria, e não querer, após o término do certame, modificá-las, informando da impossibilidade física de atendimento nos termos vazados no Edital.

E é o próprio autor quem afirma, em sua exordial, confirmando tal tese:

"Se a proposta técnica da Ré Cidade Verde estiver conforme as regras editalícias, as regras editalícias é que são ilegais, fulminando-se, da mesma forma, o ato administrativo impugnado de contratação da Ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda." (fl. 28)

Por conseguinte, entende este Magistrado que, neste tocante, não há qualquer irregularidade no certame em tela.

**- DA DESNECESSIDADE DE DANO REAL AO ERÁRIO**

O entendimento posto pela Ré Cidade Verde no sentido de que, para o cabimento de ação popular, é exigível a prova de prejuízo material aos cofres públicos, diverge do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal.

O art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, tem como objetos a serem defendidos pelo cidadão, separadamente, qualquer ato lesivo ao patrimônio material público ou de entidade de que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico.

Observo que o objeto desta ação popular é o lote de n.º 02, da concorrência Municipal para transporte público, vazada sob o n.º 004/2011, editado pelo Município de Vitória da Conquista, pelo qual licitou-se o transporte público urbano da cidade de Vitória da Conquista-BA. Funda-se a demanda na tese de que houve a prática de fraude pela Empresa vencedora do lote '2', a saber, CIDADE VERDE TRANSPORTE RODOVIÁRIO LTDA., afrontado a moralidade administrativa e causando prejuízo ao erário



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

público.

Entende a Empresa Cidade Verde, bem como o Município de Vitória da Conquista, que não houve qualquer prejuízo ao Erário, muito pelo contrário, apesar de restar caracterizado o não preenchimento das regras Editalícias pela Empresa Cidade Verde, o serviço está se realizando a contento.

Inicialmente, cumpre salientar que o procedimento licitatório é obrigatório para a Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, com o escopo de dar cumprimento aos princípios insculpidos no referido dispositivo, notadamente o da impessoalidade, legalidade, e, em especial, da moralidade, de forma a evitar prejuízos ao patrimônio público e à coletividade.

Vale discorrer, neste ponto, sobre a moralidade administrativa como um dos fundamentos do procedimento de licitação, na lição de José dos Santos Carvalho Silva:

Quando foi concebido o procedimento de licitação, assentou-se o legislador em determinados fundamentos inspiradores. E um deles foi, sem dúvida, a moralidade administrativa.

Erigida atualmente à categoria de princípio constitucional pelo art. 37, *caput*, da CF, a moralidade administrativa deve guiar toda a conduta dos administradores. A estes incumbe agir com lealdade e boa-fé no trato com os particulares, procedendo com sinceridade e descartando qualquer conduta astuciosa ou eivada de malícia.

A licitação veio prevenir eventuais condutas de improbidade por parte do administrador, algumas vezes curvados a acenos ilegítimos por parte de particulares, outras levados por sua própria deslealdade para com a Administração e a coletividade que representa. Daí a vedação que lhe impõe, de optar por determinado particular. Seu dever é o de realizar o procedimento para que o contrato seja firmado com aquele que apresentar a melhor proposta. Nesse ponto, a moralidade administrativa se toca com o princípio da impessoalidade, também insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição, porque, quando o administrador não favorece este ou aquele interessado, está, ipso facto, dispensando tratamento impessoal a todos. (*in* Manual de Direito Administrativo. 20ª ED. Lumen Juris. RJ.2008. pg. 230)

Com efeito, especificadamente acerca da lesividade - requisito da Ação Popular - leciona o doutrinador já citado:

A respeito da natureza do ato impugnado, tem lavrado controvérsia a respeito da necessidade, ou não, de comprovar-se a lesividade do ato, além de sua ilegalidade.

(...)

Se o legislador considerou passíveis de ação popular atos nulos e anuláveis, ao mesmo tempo em que se preocupou em proceder à enumeração de várias hipóteses consideradas como de nulidade (art. 4º), com certeza as reputou sempre concreta ou presumivelmente lesivas, seja material seja moralmente. (*in* Manual de Direito Administrativo. 20ª ED. Lumen Juris. RJ.2008. pg. 970)





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

Pois bem, em sede de Ação Popular, protege-se, em suma, o interesse difuso (patrimônio histórico, cultural e meio ambiente) bem como o interesse geral (patrimônio público e moralidade administrativa). Portanto, os benefícios dessa ação é a comunidade, o povo enquanto titular do direito subjetivo que se pretende proteger, e especificamente os usuários do transporte coletivo.

O mérito da tese da desnecessidade de comprovação de dano ao erário foi decidido, em oportunidades diversas, pelas duas Turmas do Supremo Tribunal Federal, no mesmo sentido, não havendo qualquer divergência sobre a interpretação da matéria por aquela Corte. Vide as respeitáveis ementas dos julgados:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. VEREADORES: REMUNERAÇÃO: FIXAÇÃO: LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. C.F., art. 5º, LXXIII; art. 29, V. PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA: LESÃO. I. - A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subseqüente. C.F., art. 29, V. Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica[m] ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade. C.F., art. 5º, LXXIII. II. - Ação popular julgada procedente. III. - R.E. não conhecido (*RE nº 206.889/MG, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 13/6/97*).

AÇÃO POPULAR. ABERTURA DE CONTA EM NOME DE PARTICULAR PARA MOVIMENTAR RECURSOS PÚBLICOS. PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 5º, INC. LXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O entendimento sufragado pelo acórdão recorrido no sentido de que, para o cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar dos princípios que norteiam a Administração Pública, dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, não é ofensivo ao inc. LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, norma esta que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico. As premissas fáticas assentadas pelo acórdão recorrido não cabem ser apreciadas nesta instância extraordinária à vista dos limites do apelo, que não admite o exame de fatos e provas e nem, tampouco, o de legislação infraconstitucional. Recurso não conhecido (*RE nº 170.768/SP, Primeira Turma, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJ de 26/3/99*).

Nessa esteira, temos também as seguintes decisões da Corte Suprema a corroborar esse entendimento (cf. RE nº 160.381/SP, Relator o Ministro Marco Aurélio; RE nº 167.137/TO, Relator o Ministro Paulo Brossard; RE nº 567.460/DF, Relator o Ministro Cezar Peluso).

Para maior certeza quanto à existência de posição pacífica sobre o assunto pelo Supremo Tribunal Federal, observo que, no julgamento do RE nº 206.889, Relator o Ministro Carlos Velloso, a Segunda Turma, ao analisar o conteúdo do art. 5º, LXXIII, da CF, concluiu que

[o] que está na Constituição, portanto, é que a ação popular visa a



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

anular ato lesivo; a) ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; b) à moralidade administrativa; c) ao meio ambiente; d) ao patrimônio histórico e cultural. É dizer: qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo à moralidade administrativa (*DJ de 18/4/97*).

Da mesma forma, a Primeira Turma do STF, no julgamento do RE nº 170.768, Relator o Ministro Ilmar Galvão, assentou que,

para cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar dos princípios que norteiam da Administração Pública, dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, não é ofensivo ao inc. LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, norma esta que abarca não só o patrimônio material da entidade pública, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico (*DJ de 7/4/99*).

Sobre o tema, segue o lapidar escólio do ilustre jurista José Afonso da Silva:

5. Ação Popular

(...)

Trata-se de um remédio constitucional pelo qual qualquer cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição: todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente. Sob esse aspecto é uma garantia constitucional política. Revela-se como uma forma de participação do cidadão na vida pública, no exercício de uma função que lhe pertence primariamente. Ela dá a oportunidade de o cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, por regra, é feita por meio de seus representantes nas Casas Legislativas. Mas ela é também uma ação judicial porquanto consiste num meio de invocar a atividade jurisdicional visando a correção de nulidade de ato lesivo; (a) ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; (b) à moralidade administrativa; (c) ao meio ambiente; e (d) ao patrimônio histórico e cultural.

(...)

O objeto da ação popular foi ampliado, em nível constitucional, à proteção da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. Este último já estava contemplado na lei que regula o processo popular. Não gera maior dificuldade a compreensão do que seja meio ambiente, que é conceito adotado pela Constituição (art. 225). Será mais difícil a compreensão da moralidade administrativa, como fundamento para anular ato que a lese. A moralidade é definida como um dos princípios da Administração Pública (art. 37). Todo ato lesivo ao patrimônio agride a moralidade administrativa. Mas o texto constitucional não se conteve nesse aspecto apenas da moralidade. Quer que a moralidade administrativa em si seja fundamento de nulidade do ato



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

lesivo. Deve-se partir da ideia de que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. A questão fica ainda presa quanto ao saber se a ação popular continuará a depender dos dois requisitos que sempre a nortearam: lesividade e ilegalidade do ato impugnado. Na medida em que a Constituição amplia o âmbito da ação popular, a tendência é a de erigir a lesão, em si, à condição de motivo autônomo de nulidade do ato. Reconhece-se muita dificuldade para tanto. Se se exigir também o vício de ilegalidade, então não haverá dificuldade alguma para a apreciação do ato imoral, porque, em verdade, somente se considerará ocorrida a imoralidade administrativa no caso de ilegalidade. Mas isso nos parece liquidar com a intenção do legislador constituinte de contemplar a moralidade administrativa como objeto de proteção desse remédio. Por outro lado, pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento do vício de imoralidade. Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração. No caso da defesa da moralidade pura, ou seja, sem alegação de lesividade ao patrimônio público, mas apenas de lesividade do princípio da moralidade administrativa, assim mesmo se reconhecem as dificuldades para se dispensar o requisito da ilegalidade, mas quando se fala que isso é possível é porque se sabe que a atuação administrativa imoral está associada à violação de um pressuposto de validade do ato administrativo. Rodolfo de Camargo Mancuso também acha isso possível porque a Constituição erigiu a moralidade administrativa em fundamento autônomo para a ação popular e numa categoria jurídica passível de controle jurisdicional, per se. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, p. ex., com intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa. *(SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 465-467)*

Por conseguinte, a lesão não necessita ser efetiva, podendo dar-se de forma presumida, desde que legalmente prevista. Esclarecedores os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles a respeito, afirmando que "essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4o.), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito".

Do mesmo modo, colho excertos da própria ré Cidade Verde, postos em sua manifestação de fls. 311 *usque* 318:

"Conforme a orientação adotada por Marçal Justen Filho (*in* Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico, 3ª ed. rev. E atual. - São Paulo: Dialética, 2004, p. 181), 'a apresentação de



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

documento falso é suficiente para evidenciar conduta reprovável e a gravidade da infração independe da concretização de algum prejuízo para a Administração".

"O reconhecimento da nulidade dos atos administrativos que permitiam a permanência da licitante no certame licitatório não equivale ou se confunde com desclassificação. E na teoria das nulidades dos atos administrativos, o reconhecimento dos vícios opera com efeitos *ex-tunc*, retroagindo às suas origens, sendo princípio salutar no ordenamento jurídico que ato nulo é ato inexistente, e, por conseguinte, não gera efeitos."

"Na lição da Marçal Justen Filho: '... É evidente que a Administração tem competência para rever os próprios atos e, se eivados de defeitos, produzir o seu desfazimento. A decisão proferida depois do exame da habilitação configura-se como um ato administrativo sujeito exatamente a esse regime. Logo, a descoberta de que o julgamento da habilitação foi incorreto impõe a Administração o dever-poder de rever a sua decisão. O licitante indevidamente proclamado como habilitado não recebe um salvo-conduto para o futuro...' (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, página 594, 2010)."

"Exigir ou pressupor que o Município devesse manter empresa que confessadamente prestou informações falsas no certame licitatório (obviamente almejando vantagem) corresponde a igualmente pressupor a inexistência ou neutralização das regras e princípios que orientam a atividade administrativa, tudo como resultado de duvidosa interpretação do disposto no § 5º, da Lei n.º 8.666/93, seja porque não houve desclassificação, que, se existente fosse, teria ocorrido antes do encerramento da fase de habilitação (fases invertidas), seja porque referido dispositivo, a teor do que também leciona Justen Filho: '... deve ser interpretado à luz do art. 49. A qualquer tempo, a Administração deve invalidar a licitação em caso de ilegalidade. Logo, se houve nulidade da decisão de habilitação, o vício pode ser conhecido a qualquer tempo. Comprovado que um determinado licitante não preenchia os requisitos para habilitação e que o defeito fora ignorado pela Comissão, a Administração tem o dever de reabrir a questão, anulando sua decisão anterior. O § 5º não significa que a decisão pela habilitação produza o suprimento do vício da nulidade. Determina, tão-somente, que os aludidos requisitos não mais serão objeto de questionamento, na fase de julgamento das propostas. Veda a eliminação da proposta sob fundamento de ausência de idoneidade do licitante para contratar com a Administração. Não veda a possibilidade de revisão o ato administrativo anterior. (Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos, 13ª edição, Ed. Dialética, págs. 570-571).'"

Assim, como a própria Cidade Verde admite em sua manifestação, nos parecendo que até já antevia o resultado desta ação, descabe a prova da existência do dano ao erário para a anulação da licitação objeto da presente e, por conseguinte, o julgamento procedente desta Ação Popular.

Já definido o objeto da presente, tratemos agora de questões



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
Comarca de Vitória da Conquista  
1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

secundárias:

- HONORÁRIOS PERICIAIS

O Sr. Perito requereu a majoração dos honorários periciais às fls. 1198 e 1199, tendo sido deferido à fl. 1212.

Ocorre que, o Sr. Perito demorou quase 03 (três) anos para a conclusão da perícia, configurando, assim, prazo muito superior ao razoável.

Por tais razões, reduzo os honorários pericias para os valores já depositados, no importe de R\$ 12.912,50 (doze mil e novecentos e doze reais e cinquenta centavos), devidamente corrigidos, conforme depósitos judiciais de fls. 1158 e 1217.

- ALTERAÇÃO DO VALOR DA CAUSA

Pretende o autor que seja revisto o valor dado à causa, por ele mesmo, em sede de petição exordial.

Aduziu o autor que, considerando que o Superior Tribunal de Justiça, conforme EREsp 158015/GO, entende serem as regras relativas ao valor da causa matéria de ordem pública, requereu a retificação do valor, erroneamente atribuído à causa para, R\$ 212.726.718,00 (duzentos e doze milhões e setecentos e vinte e seis mil e setecentos e dezoito reais).

Com razão o autor, pois, o valor dado à causa é matéria de ordem pública, devendo, assim, ser devidamente fiscalizada pelo Juiz da Causa.

Isso posto, tendo em vista que o objeto da presente ação é o Lote '2', da concorrência Municipal para transporte público, vazada sob o n.º 004/2011, que foi adquirido pelo valor de R\$ 6.135.000,00 (seis milhões, cento e trinta e cinco mil reais), deve ser esse o valor correspondente à causa.

Assim, deve ser reduzido o valor da causa para R\$ 6.135.000,00 (seis milhões e cento e trinta e cinco mil reais).

- MUDANÇA DO POLO PASSIVO PARA ATIVO REQUERIDO PELO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA

O réu Município de Vitória da Conquista, à fl. 1562, requereu a sua migração para o pólo ativo da presente, vez que face o laudo pericial se desfaz a noção de plena convicção sobre a juridicidade do resultado obtido no processo licitatório, interessando ao mesmo, assim, a mudança de lado na presente causa.

Colhe-se, a propósito, julgados do C. STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. MIGRAÇÃO DE ENTE PÚBLICO PARA O PÓLO ATIVO APÓS A CONTESTAÇÃO. PRECLUSÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. 1. Hipótese em que o Tribunal a quo concluiu que o ente público somente pode migrar para o pólo ativo da demanda logo após a citação, sob pena de preclusão, nos termos do art. 183 do Código de Processo Civil. 2. O deslocamento de pessoa jurídica de Direito Público do pólo passivo para o ativo na Ação Popular é possível, desde que útil ao interesse público, a juízo do representante legal ou do dirigente, nos moldes do art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/1965. 3. Não há falar em preclusão do direito, pois, além de a mencionada lei não trazer limitação quanto ao momento em que deve ser realizada a migração, o seu art. 17 preceitua que a



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Vitória da Conquista

1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77) 3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail: vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

entidade pode, ainda que tenha contestado a ação, proceder à execução da sentença na parte que lhe caiba, ficando evidente a viabilidade de composição do pólo ativo a qualquer tempo. Precedentes do STJ. 4. Recurso Especial provido. *(REsp 945238/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/12/2008, DJe 20/04/2009)*

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MIGRAÇÃO DE ENTE PÚBLICO PARA O PÓLO ATIVO. INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. 1. Cuidam os autos de Agravo de Instrumento interposto contra decisão proferida em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal que deferiu o pedido de migração da União e do Estado do Paraná para o pólo ativo da ação. 2. O deslocamento de pessoa jurídica de Direito Público do pólo passivo para o ativo na Ação Civil Pública é possível, quando presente o interesse público, a juízo do representante legal ou do dirigente, nos moldes do art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/1965, combinado com o art. 17, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa. 3. A suposta ilegalidade do ato administrativo que autorizou o aditamento de contrato de exploração de rodovia, sem licitação, configura tema de inegável utilidade ao interesse público. 4. Agravo Regimental não provido. *(AgRg no REsp 1012960/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/10/2009, DJe 04/11/2009)*

Assim, de ser deferido a mudança de polo ao Município de Vitória da Conquista.

- PEDIDO DE HABILITAÇÃO DO CIDADÃO PEDRO JOSÉ DE OLIVEIRA CARDOSO

O cidadão PEDRO JOSÉ DE OLIVEIRA CARDOSO requereu a sua habilitação no pólo ativo da presente, às fls. 1134 e 1135, apresentando os documentos de fls. 1136 e 1137.

O ajuizamento da Ação Popular requer presença concomitante destas três condições: 1 - autor cidadão brasileiro; 2 - ilegalidade do ato ou atividade; 3 - dano ou lesividade ao patrimônio público. Miguel Seabra Fagundes cita Hely Lopes Meirelles no seguinte: "*Sem esses três requisitos - condição de eleitor, ilegalidade e lesividade - que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular*".

Cidadão é aquele nacional possuidor de título de eleitor, ou seja, aquele que pode votar e ser votado, isto é, todo aquele que estiver quites com o cumprimento de sua obrigação eleitoral.

Certo é que, dos documentos carreados pelo requerente PEDRO JOSÉ DE OLIVEIRA CARDOSO, a saber, fl. 1137, não há comprovação de que esteja quites com a sua obrigação eleitoral, motivo pelo qual deve ser indeferido o seu pedido de habilitação nestes autos.

- VALOR DA LESÃO

Entende este Magistrado que o valor da lesão e das perdas e danos corresponde ao valor da outorga ofertado pela Empresa Cidade Verde, a saber, R\$ 6.135.000,00 (seis milhões e cento e trinta e cinco mil reais), devendo, assim, a ré



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
Comarca de Vitória da Conquista  
1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

Cidade Verde sofrer a perda deste valor em benefício do Município de Vitória da Conquista-BA, tendo em vista a sua atitude de fraudar a licitação objeto da presente, bem como onerar o Município e a população de Vitória da Conquista com a realização de nova licitação, para sanar as ilegalidades aqui encontradas.

- DO RÉU GUILHERME MENEZES DE ANDRADE

O réu Guilherme Menezes de Andrade era o então Prefeito de Vitória da Conquista, quando do resultado da licitação objeto da presente.

Afirmou o mesmo, em sede de memoriais finais, que não houve qualquer prejuízo ao erário, muito pelo contrário, que restou demonstrado na manifestação de fls. 1.505/1.510, que as respostas apresentadas pelo perito judicial atestam a atuação legítima da Comissão Especial de Licitação e dos servidores municipais, aí incluindo o próprio réu, e que não houve nenhum tipo de imprudência ou omissão ilícita, sendo que eventuais erros, equívocos ou falhas só podem ser imputados unicamente à Cidade Verde e aos profissionais de contabilidade por ela contratados. Assim, pugnou pela total improcedência desta demanda em relação ao então prefeito de Vitória da Conquista, Guilherme Menezes de Andrade.

Certo é que, as partes não podem se valer de comportamentos incoerentes, sendo estritamente vedado (aonde a lei não diga o contrário) a prática de comportamentos contraditórios, em Augusto acatamento à boa-fé objetiva e a tutela da confiança, residindo, pois, no brocardo *nemo potest venire contra factum proprium*.

A vedação a qualquer tipo de comportamento contraditório, dentro da seara administrativa, também tem fundamento no princípio da moralidade, que exige da Administração e também de seus agentes, que atuam em nome da primeira, que o façam em conformidade com princípios éticos e aceitáveis socialmente, de acordo com a conduta do homem médio. Há a necessidade de estrita observância de padrões constitucionais, legais, éticos, de boa-fé, lealdade, de adoção de condutas que assegurem a boa administração e a disciplina interna da Administração Pública.

O que se espera, portanto, da conduta do administrador, é a aplicação restrita do que dispõe a Lei, sendo que o contrário resulta, portanto, em atos contraditórios, que vilipendiam a boa-fé emanada.

*In casu*, o então Prefeito abriu processo de licitação para a prestação de serviços de transporte de passageiros no Município de Vitória da Conquista, conforme manda a Lei n.º 8.666/93, tendo concluído, então, por contratar empresa que apresentou dados fraudulentos para vencer o certame.

Tal *factum proprium*, transvestido na conflagração de procedimento formal e confecção de um contrato, gerou legítima confiança na conservação de seu sentido objetivo, para todos os cidadãos (não só entre as partes), resultando na tutela da confiança.

Apesar de, em um primeiro momento poder até se afirmar que não teria o então Alcaide como perceber a fraude perpetrada, é certo que, com o advento da presente Ação, poderia ter determinado que se fizesse perícia própria pelo Município, a qual concluiria pela ocorrência da fraude, e não, como o fez neste processo, defender a lisura do procedimento licitatório, só vindo a "enxergar" os erros após a perícia judicial.

Nota-se que o comportamento do então Prefeito encontra íntima vedação no *nemo potest venire contra factum proprium*, tendo a sua conduta, ao contratar empresa que apresentou documentação irregular, vilipendiado a tutela da confiança, a boa-fé objetiva, a função social dos contratos e a solidariedade social, isso



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
Comarca de Vitória da Conquista  
1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

tudo sem contar que solapou, em muito, os ditames legais e os princípios da publicidade, transparência, lealdade, legalidade, governança, segurança jurídica e eficiência.

Assim, em face da resistência ofertada nesta Lide, deve também o Réu Guilherme Menezes suportar os ônus da sucumbência.

- DO PEDIDO LIMINAR (ANTECIPAÇÃO DA TUTELA)

Em sede de pedido liminar, requereu o autor que se suspendessem os atos administrativos impugnados, determinando aos Réus a suspensão da execução do contrato administrativo para prestação de serviço público de transporte coletivo no município de Vitória da Conquista, assinado com a Ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda.

Verifico que a pretensão se amolda ao conceito de tutela de evidência, sendo uma das modalidades da tutela provisória prevista no artigo 294 e seguintes do Novo Código de Processo Civil.

As tutelas provisórias (de urgência e de evidência), vieram sedimentar a teoria das tutelas diferenciadas, que rompeu com o modelo neutro e único de processo ordinário de cognição plena. São provisórias porque as possibilidades de cognição do processo ainda não se esgotaram, o que apenas ocorrerá no provimento definitivo.

No caso dos autos a cognição sobre os pedidos e os fundamentos da demanda já foram devidamente analisados, pois, está se decidindo em sede de sentença, antes do seu trânsito em julgado.

Quanto aos requisitos, entendo que os fundamentos apresentados pela parte são relevantes e amparados em prova idônea, pois, já constatada a fraude perpetrada pela ré CIDADE VERDE, quando do julgamento da presente, permitindo-se chegar não a uma alta probabilidade de veracidade dos fatos narrados, mas sim, na veracidade dos fatos narrados na exordial, havendo, também, não indícios de verossimilhança, mas sim evidência de verdadeira fraude perpetrada pela ré Cidade Verde, o que ocasionou a indevida outorga do lote '2' da concorrência Municipal para transporte público n.º 004/2011 para esta.

Assim, restou configurada prova idônea das alegações autorais, aptas a deferir a tutela jurisdicional antecipada pretendida.

Já o provável perigo em face do dano ao possível direito ocorre quando não se pode aguardar a demora normal do desenvolvimento da marcha processual. No caso em apreço o quesito está presente diante da fraude perpetrada pelo réu na concorrência pública, não se podendo aguardar o trânsito em julgado da sentença, sob pena de, com os recursos cabíveis no processo e sua provável demorar, o trânsito em julgado só ocorrer quando finalizado o objeto da concorrência, ou seja, já se esgotado todo o prazo da concessão, perdendo a presente, assim, o seu objeto.

Entendo, assim, que deverá o Município de Vitória da Conquista, realizar no prazo máximo de 06 (seis) meses, nova licitação, para fins de ofertar o objeto da concorrência Municipal para transporte público n.º 004/2011, indevidamente outorgada à Empresa Cidade Verde.

- PARTE DISPOSITIVA

1. Em face do exposto, hei por bem desconstituir o ato lesivo, consistente na outorga à CIDADE VERDE TRANSPORTE RODOVIÁRIO LTDA. do lote de n.º 02, da concorrência Municipal para transporte público de n.º





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
Comarca de Vitória da Conquista  
1ª Vara da Fazenda Pública

Praça Estêvão Santos, nº 41, Centro - CEP 45000-905, Fone: (77)  
3425-8900, Vitória da Conquista-BA - E-mail:  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br  
vconquista1vfazpub@tjba.jus.br

004/2011, com efeitos *ex tunc*, para que as partes retornem ao *statu quo ante*, devendo ser realizada nova licitação do citado lote.

2. Defiro a tutela antecipada (liminar) e concedo o prazo de 06 (seis) meses, para que o Município de Vitória da Conquista-BA proceda a realização de nova licitação do lote de n.º 02, da concorrência Municipal para transporte público de n.º 004/2011.

3. Condeno a ré Cidade Verde Transporte Rodoviário Ltda. a ressarcir os cofres públicos, a título de perdas e danos, no valor integral da outorga, ou seja, perda do valor de R\$ 6.135.000,00 (seis milhões e cento e trinta e cinco mil reais) em favor do Município de Vitória da Conquista-BA.

4. Defiro o pedido de mudança de polo efetuado pelo Município de Vitória da Conquista-BA, que passa a integrar o polo ativo da presente.

5. Indefiro o pedido de habilitação do cidadão PEDRO JOSÉ DE OLIVEIRA CARDOSO.

6. Retifico o valor da causa para R\$ 6.135.000,00 (seis milhões e cento e trinta e cinco mil reais).

7. Condeno os requeridos CIDADE VERDE TRANSPORTE RODOVIÁRIO LTDA. e GUILHERME MENEZES DE ANDRADE, solidariamente, nas custas, honorários periciais e honorários de advogado, que arbitro em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa.

Expeça-se Alvará para levantamento dos valores remanescentes de honorários ao Sr. Perito.

P.R.I. e, após o trânsito em julgado, arquivem-se com baixa.

Vitória da Conquista(BA), 25 de maio de 2018.

RICARDO FREDERICO CAMPOS  
Juiz de Direito Auxiliar