



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

SENTENÇA

Processo Digital nº: **1004832-20.2017.8.26.0566**
 Classe - Assunto: **Ação Civil de Improbidade Administrativa - Violação aos Princípios Administrativos**
 Requerente: **Justiça Pública**
 Requerido: **Paulo Roberto Altomani e outros**

Justiça Gratuita

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **GABRIELA MULLER CARIOBA ATTANASIO**

Vistos.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** ingressou com a presente Ação Civil Pública contra **PAULO ROBERTO ALTOMANI**, ex prefeito Municipal de São Carlos, **MÁRCIO LUÍS DE BARROS MARINO** e **TRANSPORTADORA TURÍSTICA SUZANO LTDA**, objetivando a condenação dos requeridos nas sanções previstas em lei, pela prática de atos de improbidade administrativa

Como fundamento de sua pretensão sustenta que, de acordo com o inquérito civil nº 14.0714.0002362/2016-8, da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público de São Carlos, nos dias 18 a 21 de julho de 2016, horário de expediente, nas dependências da Prefeitura Municipal de São Carlos, *Paulo Roberto Altomani*, Prefeito Municipal de São Carlos (mandato 2013/2016), e o Secretário Municipal de Transporte e Trânsito, *Márcio Luís de Barros Marino*, mediante concurso de pessoas, dispensaram indevidamente licitação pública de serviços de transporte público urbano coletivo de passageiros e infringiram os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade administrativa, em benefício da empresa *Transportadora Turística Suzano Ltda*.

Segundo o narrado, no dia 18 de julho de 2016, o então Secretário Municipal de Transporte e Trânsito, *Márcio Marino*, iniciou o processo administrativo nº 18.057/2016 de contratação emergencial, por até 180 (cento e oitenta) dias, de empresa

1004832-20.2017.8.26.0566 - lauda 1


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

para execução dos serviços de transporte público coletivo urbano de passageiros no Município de São Carlos, utilizando-se da justificativa de que os serviços prestados pela antiga concessionária, a *RMC Transportes Coletivos Ltda.*, estavam em iminente paralisação e seriam deficientes, indignos, com utilização de ônibus velhos devido à ausência de capacidade financeira e que a ausência deste serviço essencial poderia causar prejuízo à população.

Aduz, ainda, que, desde o início do procedimento administrativo de contratação direta, o próprio secretário de Transporte dizia textualmente: “deu-se a escolha da empresa a ser contratada no presente processo emergencial”, isto é, ali havia um indicativo manifesto de que a empresa a ser contratada já estaria escolhida.

Sustenta, também, que a alegada situação emergencial não surgiu de nenhum fato imprevisível, mas da falta de planejamento dos administradores públicos no trato da questão, uma vez que o contrato de concessão de transporte público da empresa *RMC Transportes Coletivos Ltda* estava vencido desde o dia 02 de fevereiro de 2014, sem que nenhuma licitação pública nessa área fosse materializada pelo secretário de Transporte e/ou providenciada pelo Prefeito. Portanto, os agentes políticos optaram pela substituição da concessionária mais de dois anos após o vencimento do contrato de concessão pública.

Alega que a ausência de melhor divulgação e/ou publicação da contratação emergencial em audiências públicas, em diário oficial do município, em jornais locais e de grande circulação, aliado ao exíguo tempo para oferecimento de propostas até mesmo pelos convidados selecionados pelo Secretário de Trânsito, ofendeu o princípio da publicidade e transparência nos atos da Administração Pública, sendo, outrossim, manifesta a violação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade administrativa.

Argumenta que não houve por parte da Municipalidade de São Carlos, por seus gestores, planejamento adequado para a solução do problema e, de modo paliativo, foi feita contratação com dispensa de licitação, em momento eleitoral e sob a pálida alegação de situação emergencial, sendo que não houve aumento na qualidade dos serviços prestados, tendo havido atraso nas linhas; os ônibus não tinham ar condicionado e wi-fi e havia problemas na leitura dos cartões.

Determinada a notificação (fls. 1.497), os requeridos apresentaram



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

manifestação preliminar, nos termos do artigo 17, § 7º da Lei nº 8.429/92.

A requerida *Transportadora Turística Suzano Ltda* apresentou defesa preliminar às fls. 1.509/1.521. Preliminarmente, suscitou sua ilegitimidade passiva e, no mérito, defendeu a ausência de justa causa. Alega que, apesar de a ausência de benefício ser suficiente à rejeição da demanda, deve-se destacar, ainda, que o Ministério Público não trouxe nenhum indício de ato de improbidade praticado com a participação dela, deixando de cumprir, portanto, a exigência do art. 17, §6º, da Lei de Improbidade. Alega, ainda, que o Contrato Emergencial se encontra vencido e os subsídios inadimplidos pela Prefeitura. Por fim, afirma que não há nenhum indício de que tenha contribuído ou se beneficiado de atos de improbidade.

Já o requerido *Paulo Roberto Altomani* apresentou sua defesa preliminar às fls. 1.870/1.893. Suscitou, preliminarmente, a intervenção de terceiros, do Município de São Carlos na qualidade de assistente litisconsorcial, além do chamamento ao processo do prefeito municipal e do secretário municipal de transporte e trânsito que o precedeu, assim como os atuais, com a inclusão deles no polo passivo da presente ação, para que respondam pelos atos supracitados praticados nas suas gestões, por questão de isonomia jurídica. No mérito, defende, em síntese, a regularidade de sua conduta, alegando que a contratação emergencial não decorreu da falta de planejamento, mais sim do fato de que, num primeiro momento, os serviços vinham sendo prestados a contento pela antiga concessionária, até que, em 2014, foi proferida uma decisão liminar em outra ACP, impedindo a renovação contratual, mas mantendo a antiga prestadora até a decisão final, diante da possibilidade de acolhimento de sua tese defensiva, que lhe daria direito subjetivo à renovação contratual, decisão esta que só ocorreu 2 anos após o deferimento da liminar. Aduz que não existiu falta de planejamento ou omissão de sua parte, mas sim cumprimento à lei e a uma decisão judicial (proferida na ACP retro citada), tanto que, quando proferida a sentença, na qual foi confirmada a tutela antecipada, a municipalidade retomou os procedimentos para a confecção e publicação do edital de concorrência, só tendo firmado o TAC pelo exíguo prazo que lhe foi dado para conclusão dos trabalhos e pela ocorrência das situações imprevisíveis supracitadas, com perigo evidente e eminente de paralisação total dos serviços de transporte público no município. Sustenta que a


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

administração não tinha como não firmar o TAC, já que o exíguo prazo que lhe foi dado na sentença não era suficiente para realizar a confecção do edital e a contratação de um serviço tão complexo, situação esta que está devidamente caracterizada, eis que, passados mais de 6 meses na nova gestão, ainda não se conseguiu lançar um edital que não viesse a ser impugnado ou não contivesse falhas, perdurando até a presente data em aberto a aludida licitação. Assim, após abertura das propostas pelas empresas interessadas, o contrato emergencial foi firmado, em 02/08/16, com a empresa *Suzantur*, que propôs a menor tarifa. Defende que houve publicidade do ato, que foram convidadas algumas empresas, realizadas audiências públicas, tudo para ampla divulgação de que a administração municipal lançaria novo edital para a concessão do transporte público urbano. Defende ainda a ausência de dolo e de dano ao erário público.

O requerido *Marcio Luís De Barros Marino* apresentou defesa preliminar às fls. 1.921/1.938. Suscitou, preliminarmente, a necessidade de intervenção do município na lide; a inépcia da inicial, ante a ausência de tipificação nos termos da LIA e carência da ação, por falta das condições previstas no §6º do art. 17 da LIA, devendo ser reconhecida a sua ilegitimidade, para figurar no polo passivo. No mérito, defende a ausência de omissão de sua parte, ante a suposta desídia na adoção de medidas para uma contratação efetiva e da inexistência de qualquer direcionamento na contratação emergencial da *Suzantur*, não tendo sido caracterizado ato de improbidade, pela falta de culpa ou dolo.

Manifestou-se o Ministério Público, pugnano pelo recebimento da petição inicial, a fls. 1.944/1.970.

Manifestação do Município de São Carlos-SP para integrar a lide, informando que a sua posição processual, nos termos do art. 17, §3º, da LF Nº 8429/92, seria definida, oportunamente, pelo responsável pelo feito no âmbito da Prefeitura, fls. 1.971/1.973.

A inicial foi recebida (fls. 2097/2103).

A requerida *Suzantur* contestou a fls. 2130, alegando que a emergência foi confirmada, tanto que até o momento a licitação não foi instaurada pela Prefeitura Municipal de São Carlos, sendo que continua prestando serviço de transporte no Município, pois este tentou assumi-lo, por meio de intervenção, sem êxito, instaurando o


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

caos no transporte público, devolvendo, posteriormente à empresa, que vem operando com grandes prejuízos financeiros. Sustenta que não se beneficiou do ato administrativo, limitando-se a aceitar o convite formulado pela Administração Pública e continua prestando os serviços, mesmo sem receber o repasse dos subsídios, quando seu contrato já se exauriu, tendo acumulado prejuízos, pois a Prefeitura disponibilizou perfil desatualizado das linhas; houve incompatibilidade entre os seus validadores e os cartões da empresa anterior, situação que a obrigou a transportar passageiros de graça, por cerca de 60 dias, sendo surpreendida, ainda, com as exigências da PREFEITURA para que os veículos possuísem ar condicionado, wi-fi gratuito, acessibilidade e preparação para operar sem cobrador, pois tais exigências não constavam do convite encaminhado às proponentes e, por óbvio, não foram considerados na proposta de preço, sendo compelida a reduzir o valor da tarifa proposto, para R\$ 3,50, além dos diversos problemas gerados quando da administração pelo Interventor, que pôs em risco o cumprimento de uma série de obrigações da empresa.

Alega, também, ausência de conluio para a prática de ato de improbidade administrativa.

O requerido Paulo Roberto Altomani contestou a fls. 6356, alegando, preliminarmente, a necessidade de se chamar aos autos os representantes do Município, quanto da pasta de transporte, de gestão anterior, de onde se originaram os atos reputados ímprobos. No mérito, alegou que foi necessária a assinatura do TAC envolvendo o Município, o MP e a Defensoria Pública, no qual se reconheceu que a RMC vinha executando o serviço de forma ineficiente, bem como sofria com diversas determinações judiciais que inviabilizam diretamente qualquer relação econômica, decidindo-se, então, que haveria a rescisão contratual com a empresa, dando azo à contratação emergencial no prazo de 180 dias, a fim de que a nova empresa iniciasse suas atividades em até 60 dias. Além disso, as partes firmaram acordo para que fossem realizadas duas audiências públicas, bem como que os trabalhos a serem prestados pela nova empresa se concluíssem até 23/08/16, com a publicação de novo edital até 23/12/2016. Estava, portanto, configurada a situação emergencial, sendo que, em 18/06/2016 foi formalizado o processo administrativo para a contratação emergencial do serviço de transporte público, com



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

anuência do Parquet e da Defensoria Pública, sendo publicado pelos meios oficiais e paralelamente a isso foi feito o procedimento de Concorrência para a Concessão do Transporte Coletivo (Concorrência nº 05/2016), o qual, contudo, foi impugnado perante o Tribunal de Contas do Estado por diversas vezes, inviabilizando a realização célere do instrumento, sendo que, visando a corrigir eventuais problemas apontados, o Município lançou outro edital (nº 08/2016), o qual teve o seu trâmite novamente sustado por decisão do TCSP, tudo com base em liminar concedida nos TC 18831.989.16-5, TC 1905/989/16-9 e TC 19065.989.16-2 e a decisão definitiva nestas liminares somente ocorreu em 10/05/2017, sendo que, até a presente data, não se tem notícia da conclusão do procedimento licitatório. Alegou, ainda, ausência de dolo, pois não obteve nenhuma vantagem, tendo a escolha da contratada se dado pelo fato de ter apresentado a menor tarifa, não tendo participado da abertura das propostas.

O requerido Márcio, por seu turno, contestou a fls. 6375, alegando que a contratação foi motivada e teve respaldo do MP e Defensoria, não tendo havido qualquer direcionamento, pois não tinha nenhuma relação com a contratada.

O Município apresentou contestação parcial (fls. 6385), alegando que a nulidade da contratação emergencial é matéria que lhe interessa, razão pela qual se absteve de contestar o feito neste tocante. No mesmo sentido, manteve atuação neutra quanto ao mérito da improbidade administrativa e concordou que, a partir de prazo a ser fixado na sentença, haja abstenção de pagamentos à concessionária, que mantém a prestação de serviços sem base contratual.

De outro lado, apresentou contestação no que tange aos pedidos de multa para os casos de: se deixar de proceder nova contratação de concessionário de transporte público coletivo; e por cada ocorrência em que deixar faltar, em parte ou no todo, tal serviço público essencial (pedidos "b" e "c" de fl. 25) e aduziu que a inicial menciona gestor público e Administração Pública com direcionamento de pedidos correlatos, de modo que não se sabe se a imputação está direcionada à pessoa jurídica ou ao administrador público em exercício.

Alegou, ainda, que já existe ação de cumprimento de sentença com objeto idêntico do pugnado nesta demanda, que tramita nos autos de nº



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

0000944-26.2018.8.26.0566 da Vara da Fazenda Pública e, com base nisso, pugnou pela extinção do feito sem resolução de mérito, seja pela litispendência, pela continência ou pela perda superveniente de interesse processual.

Quanto ao mérito, aduz que não pode ser penalizado por mora sobre a qual não detém poder de ingerência, pois já existe licitação em andamento, a qual, contudo, está suspensa em virtude de decisão proferida pelo Tribunal de Contas de São Paulo e que o prazo de quatro meses concedido na outra demanda (autos de nº 0000944-26.2018.8.26.0566) afigura-se insuficiente para o deslinde da licitação.

Houve réplica.

É o relatório.

Fundamento e decido.

A intervenção de terceiros pleiteada já foi analisada, quando do recebimento da inicial.

Os pontos controvertidos dizem respeito à contratação emergencial, com dispensa de licitação, que não teria sido justificada a contento, na visão do autor e ao direcionamento da contratação à requerida Suzantur.

Quanto ao primeiro ponto, a situação teria enquadramento no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, que considera dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

É certo que a precariedade na prestação do serviço de transporte público no Município já havia sido detectada no ano de 2014, quando este Juízo concedeu liminar, para que se abstinhasse de renovar o contrato com a empresa RMC. A partir daquela época, a situação somente se agravou, pois a RMC, em virtude de dificuldades financeiras, deixou de fazer qualquer investimento e os ônibus, que já eram velhos em sua maioria, ficaram



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

mais obsoletos. Seria recomendável que, com a concessão da liminar, o gestor Municipal já tivesse dado início ao procedimento licitatório, contudo, optou por aguardar o desfecho da ação.

Por outro lado, há o fato relevante de que, após a sentença proferida nos autos da outra ação civil pública (n. 1000774-76.2014.8.26.0566), foi celebrado acordo envolvendo o Município, o Ministério Público e a Defensoria, pelo qual se estabeleceu que seria feito um contrato emergencial, para substituir a empresa RMC, com posterior licitação, na modalidade de concorrência, fato que deu origem ao contrato aqui questionado. Pelo que se tem notícia, o acordo ocorreu diante da possibilidade de concessão de efeito suspensivo, em Segunda Instância, a recurso eventualmente interposto e, também, pelo fato de que a licitação poderia ser impugnada, o que de fato acabou ocorrendo e poderia prolongar em demasia o seu desfecho, o que também se verificou, pois somente agora está em vias de se encerrar.

Assim, diante desse contexto, em que se verificava a situação calamitosa do transporte público, aliada ao acordo, celebrado com a anuência do Ministério Público e da Defensoria Pública, não há que se falar dolo, por parte dos requeridos, na criação de pretexto circunstancial ou emergência "fabricada", ainda que o requerido Paulo Altomani possa ter algariado algum dividendo político com a notícia de que iria substituir a empresa que comandava o transporte público local, o qual, contudo, não lhe garantiu sucesso na reeleição.

Quanto ao redirecionamento da contratação à requerida Suzantur, é de se anotar que, aparentemente, ela teve notícia da carta convite que lhe seria enviada, antes que isso formalmente ocorresse, tanto que, previamente, locou garagem, alterou o seu contrato social, para criação de filial neste Município e providenciou certidão de regularidade fiscal, contudo isso não é suficiente para demonstrar que o procedimento foi fraudado, pois isso dependeria de conluio com as outras empresas participantes, o que não restou demonstrado.

Como bem fundamentou o Ministério Público, quando da promoção de arquivamento do inquérito policial, acolhido pelo Juízo criminal, que apurava os mesmos fatos, na esfera penal, (...) *"Não se vê no documento de fls. 111/112 prova suficiente para se dizer que a empresa contratada emergencialmente já tivesse sido escolhida antes*

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO****COMARCA DE SÃO CARLOS****FORO DE SÃO CARLOS****VARA DA FAZENDA PÚBLICA****RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760****Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

mesmo do envio dos convites. Parece que se tratou de um documento modelo de justificativa, já indicando o critério de escolha, ou seja, através de pesquisa de preços, tanto que o nome da contratada – Transportadora Turística Suzano Ltda (Suzantur) não foi grafado no mesmo. Conquanto desconfianças possam ser apontadas, não é possível falar em direcionamento do procedimento de escolha da Suzantur. Entende-se que este vício ocorreria na hipótese de imposição de alguma exigência, como condição para a contratação emergencial, que somente a Suzantur tivesse condição de cumprir, situação esta que sequer foi aventada nos autos. Igualmente, poderia se falar em direcionamento, caso tivesse havido conluio das três empresas que apresentaram as propostas, o que também não ficou demonstrado. Fabio Figueiredo, responsável pela empresa Sertran, ou ser ouvido, não apontou qualquer fraude nesse sentido; disse que um departamento de sua empresa ficou incumbido de elaborar o preço da tarifa possível, no valor de R\$ 3,84, que foi apresentado de forma independente das demais; quanto às demais empresas convidadas, disse que "Não fizeram negócio junto" (fls. 1018). Alexandre Martins, representante da empresa Transcorp, que também apresentou proposta, confirmou que foi ele quem indicou a tarifa de R\$ 3,95, bem como que "Não conversou com nenhum representante da Suzantur ou da Sertran" (fls. 1051)". Como se vê, em tese, as empresas Sertran e Transcorp poderiam livremente ter apresentado prelo de tarifa inferior àquele indicado pela Suzantur. Por outro lado, em teoria, as empresas Realidade Turismo e Pantanal Transporte também poderiam apresentar proposta de preço da tarifa eventualmente mais baixo do que a empresa Suzantur. O representante da Pantanal declarou que após analisar a documentação da Prefeitura de São Carlos não teve interesse em aceitar o convite (fls. 1383). Já Sebastião Marcos, sócio da Realidade Turismo, disse na polícia que resolveu não participar porque não tinha recursos financeiros e logística (fls. 1636)" (...)

Quanto à tarifa proposta, era compatível com o valor praticado na região e, quanto aos participantes, a legislação de regência não impunha um número mínimo, tendo sido convidadas cinco empresas, escolhendo-se a que apresentou menor valor para a tarifa.

Ante o exposto, julgo o processo, com resolução do mérito e IMPROCEDENTE o pedido.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO CARLOS
FORO DE SÃO CARLOS
VARA DA FAZENDA PÚBLICA
RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Sem custas e honorários.

P I

São Carlos, 09 de novembro de 2018.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI
11.419/2006, CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA