



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
APELADO 1: CS BRASIL TRANSPORTES DE PASSAGEIROS E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA
APELADO 1: FERNANDO ANTONIO SIMÕES
APELADO 2: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTERESSADO: CARLOS FERNANDO DOS SANTOS AZEREDO
ORIGEM: JUÍZO DE DIREITO DA 9ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL
RELATORA: DESEMBARGADORA LÚCIA ESTEVES

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR PROPOSTA PARA QUESTIONAR CONTRATO CELEBRADO PELA SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL PARA OS SERVIÇOS DE GESTÃO DE FROTA E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS PARA A POLÍCIA MILITAR. ALEGAÇÃO DE SUPERFATURAMENTO, AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DE CUSTOS E DE FISCALIZAÇÃO SOBRE A EXECUÇÃO DOS CONTRATOS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. IRRESIGNAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LAUDO PERICIAL CONCLUSIVO NO SENTIDO DA CORRETA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, DA EFETIVA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO PELA EDILIDADE E DA OBSERVÂNCIA DA ECONOMICIDADE. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO OU ILEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO. SENTENÇA CONFIRMADA EM





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



**REMESSA NECESSÁRIA. RECURSO CONHECIDO
E DESPROVIDO.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível/Remessa Necessária nº **0136630-70.2014.8.19.0001**, em que é Apelante **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e Apelados **CS BRASIL TRANSPORTES DE PASSAGEIROS E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, FERNANDO ANTÔNIO SIMÕES, ESTADO DO RIO DE JANEIRO e CARLOS FERNANDO DOS SANTOS AZEREDO**.

Acordam os Desembargadores que compõem a Décima Oitava Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça, por **UNANIMIDADE** de votos, no sentido de **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO, confirmando a sentença em Remessa Necessária**, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

RELATÓRIO

Trata-se de Remessa Necessária e Recurso de Apelação Cível interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** contra a sentença prolatada pelo Juízo da 9ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital às fls. 2580/2586 (i.e. 002580), que, nos autos da Ação Popular proposta por **CARLOS FERNANDO DOS SANTOS AZEREDO** em face de **CS BRASIL TRANSPORTES DE PASSAGEIROS E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, FERNANDO**





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



ANTÔNIO SIMÕES e ESTADO DO RIO DE JANEIRO, julgou improcedentes os pedidos, nos seguintes termos:

“CARLOS FERNANDO DOS SANTOS AZEREDO ajuizou Ação Popular em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, de FERNANDO ANTONIO SIMÕES e da CS BRASIL TRANSPORTES DE PASSAGEIROS E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, questionando possível lesão provocada ao erário em face do contrato nº 035/2013, firmado em 30/12/2013, entre o ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através da sua SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL, e a empresa CS BRASIL TRANSPORTE DE PASSAGEIROS E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, o qual foi assinado pelo Secretário de Estado Chefe da Casa Civil Sr. REGIS VELASCO FICHTNER FERREIRA, o qual tem por objeto a aquisição e gestão/manutenção de 1555 veículos novos, sendo 1230 (mil duzentos e trinta) automóveis e 325 (trezentas e vinte e cinco) motocicletas, para serem utilizados pela POLÍCIA MILITAR e POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, conforme objeto do Termo de Referência vinculado ao contrato. Descreve que o prazo de vigência do referido contrato é de 30 (trinta) meses, mesmo período no qual o Estado deve efetuar os pagamentos em 30 (trinta) parcelas consecutivas que incluem, simultaneamente, os valores relativos à aquisição dos veículos e os valores referentes à gestão com manutenção da nova frota, totalizando a quantia de R\$ 279.869.997,10. Narra que o valor relativo à parte de "gestão com manutenção" da frota é pago independente do volume de serviços efetivamente prestados com manutenção, ou seja, se os veículos "zero km" necessitarem ou não de manutenção corretiva o valor previsto para manutenção será pago do mesmo jeito.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

Assegura que esta alta de vinculação entre os pagamentos pela manutenção da frota e os serviços efetivamente prestados revelam uma evidente lesão ao erário, eis que o Estado RJ paga por uma manutenção que sequer necessitou ser prestada ou comprovada. Destaca que o valor destinado à gestão com manutenção da frota nova por 30 (trinta) meses (R\$ 162.571.014,00) é maior que o valor gasto na aquisição dos mesmos veículos (R\$ 117.298.983,10). Afirmar que o contrato administrativo celebrado é extremamente prejudicial ao erário porque sua redação permite que os serviços compreendidos como "manutenção" dos veículos novos (zero Km) sejam pagos à empresa contratada independentemente de haver ou não qualquer manutenção, isto sem esquecer que se trata da manutenção de veículos 'Zero Km', ou seja, que possuem ao menos um ano de garantia de fábrica e que despendem uma manutenção relativamente menor. Aduz que a forma como foi conduzido o processo licitatório e o teor do contrato nº 035/2013, celebrado entre a CS BRASIL e a SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, guardam estreita semelhança com o modelo fraudulento que foi desmascarado na Bahia, reforçando a plausibilidade das afirmações de danos ao erário, tal como lá ocorreu. Discorre que o valor estipulado pelo artigo 23, inciso I, alínea 'c' da Lei de Licitações (Lei 8666/93) é de R\$ 150.000,00, que centuplicado chega ao limite de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais), confirmando a obrigatoriedade da realização de audiência pública, tal como previsto na lei de regência, eis que o valor da licitação em tela chegou a R\$ 279.869.997,10. Requer a concessão de liminar para determinar ao ESTADO que somente efetue o pagamento de qualquer





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

valor à empresa CS BRASIL, referente aos serviços de gestão com manutenção da frota, previstos no contrato 035/2013, se esses forem discriminados de forma minudente na respectiva Nota Fiscal mensal de prestação de serviços, com especificação do veículo onde foi feita a manutenção, devendo ser pagos apenas os serviços efetivamente realizados, até o julgamento desta ação. No mérito, pleiteia a procedência do pedido reconhecendo-se a nulidade do processo licitatório e, por consequência, do contrato, com imposição à empresa CS BRASIL TRANSPORTE DE PASSAGEIROS E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA da obrigação de restituir ao erário estadual todos os valores que houver recebido a título de gestão com manutenção dos veículos de que trata o CONTRATO 035/2013, acrescidos de juros e correção monetária. Pleiteia, ainda, a condenação dos dois primeiros réus ao pagamento de perdas e danos.

Decisão indeferindo o pedido liminar e determinando a citação (pdf 100).

O ESTADO DO RIO DE JANEIRO apresentou contestação, em pdf 371, sustentando que, quanto ato, em si, não aponta qualquer causa de nulidade que macule a regularidade na contratação, insurgindo-se, na verdade, contra a metodologia contratual, por entender que a mesma não seria clara, para ele autor, embora seja visível pelo termo de referência publicado com o edital. Suscita, preliminarmente, a ausência de condição específica para propositura de ação popular, qual seja, a lesividade ao erário. Afirma que não se trata de atender a mero interesse da administração (interesse secundário), mas sim ao cumprimento do dever inerente ao exercício do múnus público, que é a perseguição incessante do



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

interesse público primário, este considerado o atendimento da coletividade. Destaca que além de ter praticado o ato na mais perfeita e lúdima legalidade e economicidade, conseguiu o Poder Público, com maestria, alcançar o objetivo primordial, que era atender ao interesse público primário, qual seja, a proteção à vida, pois, a sensação de segurança é indiscutível, qual seja, equipar a polícia de forma a enfrentar a criminalidade em igualdade de condições. Observa que a contratação só poderia ser realizada por aquele que tivesse disponibilidade dos veículos associada a sua manutenção, pois, do contrário, o significado econômico pouco importava diante do bem jurídico maior, sendo indiscutível, neste diapasão, a assertiva de que a contratação foi perfeitamente legal. Aduz que a contratação, da melhor forma de fazê-la, dependerá do critério utilizado e do interesse público em jogo, sendo que da confrontação de opções, pode se evidenciar a ausência de uma alternativa precisa e definitiva, onde a sua utilização pelo Administrador fosse regra imperativa, existindo, portanto, a opção por uma forma de proceder. Observa que houve discricionariedade técnica na escolha do modelo e dos detalhes contratuais. Assevera que inexistente prova e verificação de superfaturamento. Esclarece que o art. 9º a Lei 10.520 estabelece claramente que se aplicará subsidiariamente a Lei 8.666/93 para a modalidade de leilão, isto é, naquilo que couber, bastando um exame topográfico da Lei 10.520 para se extrair que não há exigência de Audiência Pública, de tal ordem que esta fase foi expressamente excluída da norma, pelo que o Administrador ao utilizar a modalidade de pregão, por lógica, não estava obrigado a realizá-la.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

Contestação de FERNANDO ANTONIO SIMÕES e da CS BRASIL TRANSPORTES DE PASSAGEIROS, SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, em pdf 429, suscitando, preliminarmente, a ilegitimidade passiva do Sr. Fernando. No mérito, alega que tanto o procedimento licitatório que precedeu o acerto, como os termos do contrato, são lícitos e regulares, sendo o objeto do ajuste absolutamente comum nos meios privados, e visa a otimizar a utilização da frota da PMRJ, a qual, por décadas, esteve abandonada e mal conservada. Assevera que o demandante, um litigante contumaz, não apresentou qualquer elemento fático ou jurídico capaz de macular a licitação vencida pela CS BRASIL, ou viciar o Contrato Administrativo nº 35/2013, celebrado com o Estado do Rio de Janeiro. Destaca que vem executando fielmente o Contrato Administrativo, revelando-se teratológica a pretensão de restrição de pagamentos à demandada, requerida em sede de liminar, eis que implementaria gravíssima ilegalidade com a chancela do Poder Judiciário, consumando um verdadeiro enriquecimento sem causa do Estado. Observa que basta consultar os Termos de Referência e Especificação para Cotação de Preços para verificar toda a discriminação e especificação técnica dos bens e serviços contratados pela Administração Pública (inclusive adaptações e critérios de gestão com manutenção da frota), onde constam não apenas os detalhes de cada veículo a ser adquirido e suas respectivas modificações (Seção I a Seção II) como as indicações dos rádios transmissores que integram a adaptação dos automóveis (Seção III), e, ainda, as especificações técnicas dos serviços de gestão com manutenção para os veículos (Seção IV). Destaca que a Lei nº 10.520/02 não impõe a necessidade de audiência



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

pública para licitações, sendo a sua realização absolutamente dispensável.

Réplica, em pdf 1049, refutando os argumentos da contestação.

Decisão, em pdf 1098, determinando que a prova técnica deve ser produzida nos autos da ACP 0167693-16.2014.8.19.0001, a qual aproveitará ao julgamento das ações populares.

Determinação para que as partes se manifestem sobre o laudo juntado no processo nº 0167693-16.2014.8.19.0001 (pdf 2416).

Manifestação do ESTADO DO RIO DE JANEIRO em pdf 2511 e da CS BRASIL TRANSPORTES DE PASSAGEIROS E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA em pdf 2519.

Manifestação do Ministério Público em pdf 2576.

É O BREVE RELATÓRIO. DECIDO.

Trata-se de Ação Popular na qual o autor pleiteia que seja reconhecida a nulidade do processo licitatório e, por consequência, do contrato, com imposição à empresa CS BRASIL TRANSPORTE DE PASSAGEIROS E SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA da obrigação de restituir ao erário estadual todos os valores que houver recebido a título de gestão com manutenção dos veículos de que trata o CONTRATO 035/2013, bem como a condenação dos dois primeiros réus ao pagamento de perdas e danos.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

De acordo com a teoria da asserção, a legitimidade diz respeito à verificação da pertinência abstrata com o direito material controvertido e será definida pela descrição dos fatos, como conste da petição inicial.

No caso dos autos, a causa de pedir e o pedido também estão dirigidos ao Sr. FERNANDO ANTONIO SIMÕES, sendo o suficiente, de acordo com a teoria da asserção, para figurar no polo passivo.

Assim, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Sr. FERNANDO ANTONIO SIMÕES.

Observe-se que, conforme decisão de pdf. 1098, a perícia realizada nos autos do processo 0167693-16.2014.8.19.0001 aproveita para julgamento da presente demanda.

Conforme consta na resposta ao quesito 2 formulado pelo Estado do Rio de Janeiro, "A licitação foi efetuada através de pregão eletrônico" (fl. 1613 - pdf 1609).

A modalidade de licitação denominada pregão é disciplinada pela Lei 10.52/2002, na qual não traz qualquer exigência no sentido de que o processo licitatório seja iniciado, obrigatoriamente, com a realização de audiência pública.

Ademais, de acordo com a resposta ao quesito 8 formulado pelo Estado do Rio de Janeiro, "A licitação foi precedida por cotação de preços para os referidos serviços, realizada pelo Governo, junto a 3 empresas especializadas no Mercado" (fl. 1614 - pdf 1609).



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

Assim, incabível a alegação de nulidade do processo licitatório por ausência de audiência pública.

A ação popular, que é regulada pela Lei n.º 4.717 de 29 de junho de 1965, possibilita que qualquer cidadão tenha o direito de fiscalização dos atos administrativos, bem como de sua possível correção, quando houver desvio de sua real finalidade.

A Lei nº 4.717/65 estabelece requisitos para o ajuizamento da ação popular, quais sejam: o autor ser cidadão, a ilegalidade e a lesividade do ato ao patrimônio público, nos casos de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos e desvio de finalidade (art. 2º da referida Lei)

Portanto, o autor popular busca, essencialmente, uma tutela de natureza constitutiva negativa. Para tanto, deve demonstrar a ocorrência do binômio ilegalidade-lesividade, sem o qual não poderá o magistrado invalidar o ato atacado, sendo certo que, caso não preenchidos tais requisitos, o autor será carecedor de ação.

Cabe destacar que o autor não anexou aos autos qualquer documento relativo ao contrato objeto da presente demanda, se limitando a juntar, em pdf 38, termos de declarações que mencionam um contrato firmado pelo Estado com a empresa Júlio Simões (que não é parte no presente processo) e o "PREGÃO PRESENCIAL" realizado pela Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco.

Logo, o autor sequer se desincumbiu de comprovar o fato constitutivo do direito alegado na petição inicial.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



Cumpre ressaltar, ainda, que o simples fato de haver suspeita de ilícitos em contratos celebrados por outra pessoa jurídica, em outro Estado, ainda que existam cotistas/acionistas em comum com a empresa CS BRASIL, não conduz ao entendimento de que o contrato aqui discutido também seria irregular.

Com relação a alegação de que os valores gastos com gestão e manutenção da frota não possuem qualquer distinção entre o que é gasto com a gestão e o que corresponde a manutenção, pois os dois serviços são englobados como um único item, conforme resposta ao quesito 7 formulado por CARLOS FERNANDO DOS SANTOS AZEREDO, o CONTRATO ADMINISTRATIVO nº 035/CCIVIL/2013 e seu termo de referência descrevem de forma clara e precisa o objeto relativo à contratação dos serviços de gestão e manutenção das viaturas, de forma a permitir dimensionar com exatidão quais serviços estão sendo efetivamente contratados e seus valores isolados (fl. 1631 - pdf 1609) verificando-se, portanto, a ausência de fundamento com relação a esta causa de pedir.

Logo, descabida a alegação de ausência de detalhamento do orçamento estimado dos quantitativos e dos preços unitários quanto aos serviços de gestão e manutenção de frota.

Quanto a questão envolvendo eventual falta de razoabilidade no fato de a administração pública gastar com a gestão/manutenção de veículos novos (zero km) mais do que o valor despendido na aquisição, e, ainda, suposta prejudicialidade ao erário, cumpre destacar que o contrato 35/2013 foi precedido de regulares





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



procedimentos licitatórios, em relação aos quais o Autor Popular não logrou comprovar qualquer vício ou direcionamento.

Comparando a vantagem do modelo de contratação da manutenção e gestão da frota por preço global, em contraste com o pagamento por serviços unitários, o perito explicitou o seguinte:

"De forma clara, a Gestão e a Manutenção da frota, nessa contratação, é o grande diferencial desse modelo em comparação aos demais contratos de prestação de serviços de locação, existentes no mercado. Ao contrário de um contrato convencional de manutenção, com uma relação de serviços com periodicidade de execução e preços unitários pré-estabelecidos, esse modelo se caracteriza por um Contrato de Performance. Todos os serviços que precisassem ser realizados, de forma a garantir uma performance pré-Contratada, através de um percentual mínimo de frota disponível em operação nas ruas; são obrigatórios de serem realizados pela Contratada, não importando quantas peças e componentes sejam utilizados, e nem a quantidade de serviços que sejam necessários realizar ao longo de todo o contrato, de forma a cumprir a obrigação de garantir essa disponibilidade durante todo o contrato.

Como vantagem inequívoca para o Governo, pode-se apontar a agilidade na solução de problemas com a frota que independe de aprovações de serviços, caso a caso, que demandaria uma equipe especializada do Governo para justificar, aprovar e controlar serviço a serviço a ser realizado.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



Talvez o mais importante seja a transformação de um custo variável e absolutamente imprevisível ao longo de 30 meses, em um valor fixo mensal para essa Gestão, onde absolutamente todos os custos de peças, componentes, acessórios e serviços estejam incluídos. Consequentemente, retira do Governo todos os riscos com eventuais desvios, passando-os para a Contratada.

Outra vantagem decorrente é a previsibilidade, o controle e a facilidade de orçamentação, uma vez que o custo de cada viatura é fixo e pré-conhecido ao longo de todo o contrato. (fls. 1623/1624 - pdf 1609)

(...)

Em nosso entendimento, não houve prejuízo ao erário. O contrato foi precedido de licitação pública, realizada através de pregão eletrônico, vencida pelo menor preço, com uma economia de 5,83% em relação ao preço máximo estipulado pelo governo, com todas as obrigações contratuais tendo sido cumpridas pela Contratada, sem nenhum aditivo contratual." (fl. 1634 - pdf 1609)

Importante, ainda, transcrever as considerações do laudo pericial sobre a obrigação da contratada de manter 90% da frota em constante operação:

"A principal economia está relacionada à exigência de eficiência da Contratada para que o Estado tivesse pelo menos 90% da frota disponível, índice muito diferente da realidade existente quando o próprio Estado fazia a manutenção da frota. Certamente, caso não houvesse esse tipo de contratação, para ter a mesma frota disponível, o Estado teria que comprar quantidade muito





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



maior de viaturas, o que lhe geraria um custo bem mais alto de investimento." (fl. 1620 - pdf 1609)

Observe-se que o laudo pericial é taxativo ao concluir que "todos os valores praticados pela contratada no âmbito do contrato sob análise podem ser considerados como dentro da média de mercado" (fl. 1655 - pdf 1609)

Ressalte-se, ainda, que o próprio órgão técnico do Ministério Público, ao se manifestar nos autos do processo 0167693-16.2014.8.19.0001, concordou com o perito do Juízo, afirmando o seguinte:

"Diante dos esclarecimentos complementares, demonstrados na peça técnica de lavra do Perito Judicial Joao Ricardo Uchoa Viana, encartada em fls 17.471/17490, constatou-se que houve o estudo da economicidade dos Contratos n.º 027/2011 e 035/2013, firmados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro através de sua Secretaria de Estado da Casa Civil com a sociedade empresária CS Brasil Transportes de Passageiros e Serviços Ambientais Ltda., que proporcionaram ao Técnico Pericial do GATE/MPRJ, concluir que o desenvolvimento dos estudos demonstrados, se fizeram suficientes e atendem integralmente ao objeto da demanda, que tramita na ACP n.º 0167693-16.2014.8.19.0001.

(...)

Considerando a solicitação encaminhada pela D. Promotoria, objetivando, conforme disposto na SAT n.º 0307142, para diante do Laudo Pericial Complementar, encartado na ACP n.º 0167693-16.2014.8.19.0001 (fls. 17.471/17.490), efetuar análise nos termos abordados na





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

Informação Técnica n.º 267/2020, concluiu-se que foi efetuado o estudo da economicidade, dos Contratos n.º 027/2011 e 035/2013, demonstrando a pesquisa de preços em fontes, que permitissem a comparação com valores praticados no mercado, à época da celebração dos Contratos, que teve como objeto a aquisição de frota de veículos, incluindo gestão com manutenção de frota para as polícias do Estado do Rio de Janeiro, na forma do termo de referência e do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico CASA CIVIL/RJ n.º PE0023/2013" (fl. 17519 - pdf 17515)

Por fim, cumpre lembrar que a perícia realizada nos autos do processo 0167693-16.2014.8.19.0001 confirma que a empresa Ré cumpriu com todas as obrigações contratuais (fl. 1613 - pdf 1609) e que os serviços foram devidamente prestados em sua totalidade e no prazo estabelecido (fl. 1616 - pdf 1609).

Desse modo, não se verifica qualquer ilegalidade no ato combatido, não sendo possível vislumbrar, à luz dos elementos de convicção constantes dos autos, qualquer lesão ao patrimônio público do Estado.

Ademais, no caso em análise, uma vez que inexiste qualquer prova de ilegalidade, abusividade ou lesividade ao erário público, certo é que a que o ato emanado pelo Poder Executivo versa sobre questão afeta ao seu juízo de conveniência e oportunidade, dentro da política pública por ele idealizada, e portanto, impossível de perquirição pelo Poder Judiciário.

Dessa forma, por não restar configurada na hipótese a lesividade ao patrimônio público, e nem a possibilidade de



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



perquirição do ato pelo Poder Judiciário, em respeito ao princípio da Separação dos Poderes, impõe-se a improcedência do pedido inaugural.

Em face do exposto, JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS, extinguindo o processo, com resolução do mérito, na forma do art. 487, I do CPC.

Sem custas e honorários, na forma do art. 5º, LXXIII, da Constituição República.

Decorrido "in albis" o prazo para apelação, remetam-se ao E. Tribunal de Justiça para reexame necessário, conforme regra do art. 19 da Lei 4.717/65.

Após o trânsito em julgado, dê-se baixa e arquivem-se."

O Apelante, em suas razões recursais de fls. 2639/2649 (i.e. 002639), alegou, em breve síntese, que o *decisum* repeliu os elementos ministeriais colacionados, que indicavam a total ausência de controle dos serviços prestados pelas empresas CS BRASIL e JSL face a inexistência de sistema de gestão informatizado, além de abstrair as informações apuradas por meio da detalhada Inspeção Especial realizada in loco pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em contrato de mesma natureza.

Aduziu que os principais elementos de provas foram produzidos nos autos da ação civil pública nº 0167693-16.2014.8.19.0001 – proposta pelo Ministério Público e possuidora de





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



objeto mais amplo, e após foram trasladados para a presente demanda.

Afirmou que, muito embora a perícia realizada naqueles autos – e aproveitadas para as ações conexas, tenha concluído pela adequação do modelo de contratação por meio do contrato de gestão e pela ausência de superfaturamento dos veículos adquiridos, o exame nos tempos atuais não possui, sobremaneira, o condão de adentrar nos meandros da realidade da efetiva execução contratual, onde residiam as maiores irregularidades, visto que o expert analisou pro forma as rotinas administrativas das fiscalizações, tidas por inconsistentes nos termos apurados pela Corte Estadual de Contas e pelo Ministério Público.

Sustentou que restou comprovada a emissão de notas inespecíficas, visto que os serviços de manutenção não eram conferidos pelo fiscal do contrato, limitando-se o processo de pagamento ao repasse dos valores genericamente faturados.

Salientou que a ausência de discriminação dos serviços prestados pelas empresas contratadas foi ressaltada no laudo pericial, demonstrando que independente da realização efetiva de qualquer serviço, os valores eram mensalmente despendidos dos cofres públicos em favor das sociedades empresárias demandadas.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



Argumentou que, contrariando as normas regentes, as contratações não foram precedidas de planilha orçamentária detalhada, com preços unitários e globais de equipamentos e mão-de-obra, sob o argumento de que o contrato nº 35/CCIVIL/2013 foi celebrado de forma global, divididos nos subitens: valor mensal de venda do veículo e valor mensal de gestão de frota e manutenção.

Asseverou que a ausência de planilhas orçamentárias detalhadas, a par de violar disposições legais, impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço estimado pelo Governo do Estado àquele que era praticado no mercado à época da contratação.

Pontuou que a perfeita e completa identificação do objeto, com suas especificações, quantidades, condições de execução, é pressuposto fundamental para a instauração da licitação, de modo a propiciar tanto à Administração Pública quanto aos licitantes o conhecimento pleno do que se quer licitar, de forma detalhada, precisa, suficiente e clara, sendo vedadas condições que frustrem a competitividade e não guardem relação com a finalidade almejada com a instauração do certame.

Relatou que o Tribunal de Contas em inspeção *in loco* verificou que não havia sido implantado um sistema gerencial de informações e indicadores operacionais para uma fiscalização mais efetiva das ações e serviços executados pelas empresas contratadas, muito embora fosse uma exigência prevista no certame.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



Acrescentou que o sistema foi criado somente no início do ano de 2011, nos termos apurados na investigação civil, o que importa dizer que o Estado pagou uma média de cem mil reais por mês, durante cerca de 4 (quatro) anos, por um sistema que simplesmente não existia.

Anuiu que a contratação do gerenciamento da frota de veículos pela Administração Pública não está acima de qualquer suspeita, como infere o laudo pericial produzido, visto que não há disputa para esse objeto que garanta, em condições isonômicas, a seleção da proposta que apresente a melhor relação custo-benefício para o Poder Público, o que é corroborado pela ausência de outros contratos semelhantes.

Sustentou que os réus violarem os comandos contidos no art. 37 da Constituição da República, causaram prejuízo ao erário, razão pela qual deverão ressarcir os cofres públicos.

Pugnou, por fim, pelo provimento do recurso para reformar a sentença, julgando procedentes os pedidos.

Os Apelados ofereceram contrarrazões nos i.e.002666 e 002875, em prestígio à sentença recorrida.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



A Procuradoria de Justiça se manifestou no i.e.002919 pelo desprovimento do recurso.

VOTO

O recurso de Apelação preenche os seus pressupostos de admissibilidade, razão pela qual deve ser recebido nos seus regulares efeitos.

Cinge-se a controvérsia recursal acerca da alegada prática de lesão ao erário pela celebração do contrato nº.35/2013, firmado em 30/12/2003 pela Secretaria de Estado da Casa Civil e a empresa CS Brasil Transporte de Passageiros e Serviços Ambientais LTDA após a realização de pregão eletrônico (processo administrativo nºE-12/001/1590/2013).

Com efeito, a ação popular é o remédio constitucional colocado à disposição de qualquer cidadão para defesa da coletividade, visando a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, conforme disposto no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, *in verbis*:





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.”

Ademais, a Lei 4717/65, em seus artigos 1º a 4º, prevê as hipóteses de nulidade e anulação dos atos lesivos ao patrimônio público, tendo o demandante pautado a demanda na ocorrência de danos ao erário.

Da análise das razões recursais, extrai-se que o Ministério Público pretende o reconhecimento de lesão ao erário com base na ausência de fiscalização dos contratos e de discriminação dos serviços prestados, de emissão de notas inespecíficas, além de ter sido a contratação realizada se forma global, impedindo juízo crítico acerca da adequação do preço, bem como a ausência de implantação de sistema gerencial.

Ocorre que, realizada a prova pericial na ACP conexa de nº.0167693-16.2014.8.19.0001 (i.e.001609), concluiu o perito que:





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

“Diante das planilhas aqui contidas, incluindo as respectivas planilhas completas juntadas em anexo, constatamos, serem no mínimo compatíveis, nos casos dos Processos de Goiás e Matogrosso, cerca de 7,50% contra 8,11%, não obstante de exigências muito mais rigorosas no contrato do Rio de Janeiro, e valores consideravelmente superiores nos contratos do Amazonas (10,53%) e Matogrosso do Sul (13,47% e 14,25), mesmo possuindo exigências bem menos rigorosas àquelas impostas ao contrato do Rio de Janeiro.

Este auxiliar, após larga apreciação do processo e o estudo elaborado, tomando por bases diferentes outros contratos vencidos em outras unidades da Federação, além de outros exemplos de certames vencidos por outras empresas, tem como concluir que o Governo do Estado do Rio de Janeiro optou por um modelo diferente de contratação, que visava primordialmente a obtenção de uma eficiência de gestão que pudesse garantir a disponibilidade contínua da frota de viatura nas ruas, ao longo de todo o contrato, melhorando e otimizando a atuação da PMERJ em todo o Estado, além de obter a propriedade de uma frota de carros policiais, que ao ser entregue ao final do contrato, forçosamente estaria em pleno funcionamento, por força contratual, para prosseguir na tarefa do policiamento ostensivo em todo o Estado do Rio de Janeiro.

Entendemos que, além da garantia da disponibilidade mínima da frota, que já traria um grande benefício ao Estado, o fato de retirar um maior número do efetivo policial das atividades burocráticas, incluindo àqueles lotados nas oficinas mecânicas dos batalhões e unidades



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



da PMRJ, acarretou, inequivocamente uma melhoria no policiamento ostensivo nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Outro parâmetro a ser checado, foi o custo desta contratação, ao confrontarmos os valores pagos à contratada com o valor de mercado dos veículos, naturalmente, incluindo-se os equipamentos especiais instalados, custo da logística, manutenção preventiva e corretiva dos conjuntos (veículos + equipamentos), além da gestão da operação contratada. Tudo criteriosamente abordado no estudo realizado por este auxiliar.

Finalizando, entendemos que houve um ganho intangível, no melhoramento do policiamento, da disponibilidade permanente dos veículos e do bem estar dos policiais e da população em geral.

Portanto, ao final da elaboração do Laudo Técnico Pericial, este auxiliar encontra-se plenamente convencido da vantajosidade deste modelo de contrato, naturalmente, após a verificação dos custos despendidos pelo poder público ser compatível com os praticados no mercado.”

Por outro lado, os esclarecimentos prestados no i.e.002440 corroboraram a existência de fiscalização do contrato, mediante a apresentação de notas fiscais com atestamento no verso, além de ter sido atendida a economicidade. Confira-se:





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

“Lembrando serem as condições de severidade e exigências contratuais do Rio de Janeiro são incomparáveis com qualquer dos editais desses estados, podemos afirmar sem sombra de dúvidas, que o valores de 9,08% e 8,11%, sobre os valores de investimento, utilizados nos contratos 035/2013 e 027/2011, respectivamente, são inferiores aos valores normalmente cobrados no mercado de locação, com serviços de gestão e manutenção, quando colocados nas mesmas bases de comparação (convertidos no modelo de venda + serviços de gestão e manutenção).

Por fim, importante aproveitar os exemplos acima para demonstrar que o modelo de contratação dos serviços de gestão e manutenção a preços fixos e predeterminados, independente da fiscalização e medição da quantidade e especificidade dos procedimentos efetivamente realizados, é amplamente utilizado nas locações de veículos em diversos órgãos públicos e na iniciativa privada em todo o país, por ser mais vantajoso ao contratante.

(...)

Há que se registrar que, durante a elaboração destes esclarecimentos, a empresa CS Brasil apresentou petição de fls. 16843, com diversos anexos (fls. 16.851/17.462), onde constam contratos e editais para contratação de serviços de locação de veículos para os entes acima citados, quando foram cotados/contratados, por locação mensal a preço fixo, incluídos os serviços de manutenção preventivas e/ou corretivas dos veículos.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001

Independente do modelo ser amplamente utilizado, além do que já havia sido afirmado no laudo pericial quanto à efetividade da fiscalização dos contratos, restou demonstrado nos presentes autos, através dos diversos exemplos de atestações anexados pelas contratadas, que tais fiscalizações eram regularmente executadas, pelo CMM - Centro de Manutenção de Material, no caso da Polícia Militar e pelo DGAF/CPC/SESEG, no caso da Polícia Civil do Rio de Janeiro.

Sendo assim, ratificamos que, não só os valores, bem como o modelo de contratação dos serviços de gestão e manutenção contratados nos instrumentos 04/2011, 042/2011, 027/2011 e 035/2013 atenderam às exigências de economicidade e vantajosidade à Contratante, ou seja, o Estado do Rio de Janeiro.”

Para corroborar tal conclusão, registre-se que o próprio Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público concluiu que “foi efetuado o estudo da economicidade dos Contratos n.º 027/2011 e 035/2013, demonstrando a pesquisa de preços em fontes, que permitissem a comparação com valores praticados no mercado, à época da celebração dos Contratos, que teve como objeto a aquisição de frota de veículos, incluindo gestão com manutenção de frota para as policias do Estado do Rio de Janeiro, na forma do termo de referência e do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico CASA CIVIL/RJ n.º PE0023/2013.” (i.e.002495)



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



Em relação à alegada ilegalidade no modelo de contratação global do contrato de gestão e manutenção da frota, trago à colação outro trecho do laudo pericial, que explicita as nuances da contratação realizada:

“De forma clara, a Gestão e a Manutenção da frota, nessa contratação, é o grande diferencial desse modelo em comparação aos demais contratos de prestação de serviços de locação, existentes no mercado. Ao contrário de um contrato convencional de manutenção, com uma relação de serviços com periodicidade de execução e preços unitários pré-estabelecidos, esse modelo se caracteriza por um Contrato de Performance. Todos os serviços que precisassem ser realizados, de forma a garantir uma performance pré-contratada, através de um percentual mínimo de frota disponível em operação nas ruas; são obrigatórios de serem realizados pela Contratada, não importando quantas peças e componentes sejam utilizados, e nem a quantidade de serviços que sejam necessários realizar ao longo de todo o contrato, de forma a cumprir a obrigação de garantir essa disponibilidade durante todo o contrato. Como vantagem inequívoca para o Governo, pode-se apontar a agilidade na solução de problemas com a frota que independe de aprovações de serviços, caso a caso, que demandaria uma equipe especializada do Governo para justificar, aprovar e controlar serviço a serviço a ser realizado. Talvez o mais importante seja a transformação de um custo variável e absolutamente imprevisível ao longo de 30 meses, em um valor fixo mensal para essa Gestão, onde absolutamente todos os custos de peças, componentes, acessórios e





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº

0136630-70.2014.8.19.0001



serviços estejam incluídos. Consequentemente, retira do Governo todos os riscos com eventuais desvios, passando-os para a Contratada. Outra vantagem decorrente é a previsibilidade, o controle e a facilidade de orçamentação, uma vez que o custo de cada viatura é fixo e pré-conhecido ao longo de todo o contrato”

Por fim, a afirmativa do Apelante de que teria ocorrido dano ao erário pela ausência de implantação do sistema de informática pelo período de quatro anos, embora tivesse ocorrido a devida contraprestação pelo ente público, tal não se sustenta diante da confirmação da disponibilização do Sistema de Gerenciamento/Informações de Manutenção da Frota e indicadores Operacionais por parte da contratada, com lista de usuários e senhas enviadas em 25/10/2011 à PMERJ.

Dessa forma, considerando as conclusões do laudo pericial no sentido de que foram cumpridas as obrigações contratuais e de que os serviços foram prestados em sua integralidade e no prazo estabelecido, além de não ter sido comprovada ilegalidade na realização do pregão eletrônico que antecedeu a contratação, conclui-se que não restou caracterizada lesão ao erário capaz de ensejar a anulação do contrato administrativo, razão pela qual impõe-se o desprovimento do recurso.

Por tais fundamentos, voto no sentido de **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, confirmando a sentença em Remessa Necessária.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DÉCIMA OITAVA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA nº
0136630-70.2014.8.19.0001



Rio de Janeiro, NA DATA DA ASSINATURA ELETRÔNICA.

LÚCIA ESTEVES
DESEMBARGADORA
Relatora

