



PODER JUDICIÁRIO
ESTADO DE GOIÁS
COMARCA DE GOIÂNIA
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL

S E N T E N Ç A

Processo: 5320447-70.2017.8.09.0051

Classe: Ação Civil de Improbidade Administrativa

Assunto: Licitação. Aquisição de materiais de educação de trânsito. Manual Interativo do Novo Código de Trânsito Brasileiro. Inexigibilidade de licitação. Percentual de lucro. Superfaturamento na quantidade e no preço do produto. Imputação de atos de improbidade administrativa descritos no artigo 10, *caput*, incisos I, V, VIII e XII da Lei Federal 8.429/1992

Polo ativo: Ministério Público do Estado de Goiás

Polo passivo: JOÃO FURTADO DE MENDONÇA NETO (1º corréu)

ALEXANDRE MAIA GARROTE (2º corréu)

SEBASTIAO VAZ DA SILVA (3º corréu)

GLÉZIA AVELLINO ROSA (4º corréu)

FRANCISCO DE ASSIS PEIXOTO (5º corréu)

ELVIO NETO VIEIRA (6º corréu)

MANOEL XAVIER FERREIRA FILHO (7º corréu)

ND EDITORA E PUBLICIDADE EIRELI EPP (8º corréu)

JOAQUIM SAETA FILHO (9º corréu)

DETRAN/GO (10º corréu)

PRISCILA CARANDINA (11º corréu)

HORÁCIO MELLO CUNHA E SANTOS (12º corréu)

Juiz de Direito: **Rodrigo Rodrigues de Oliveira e Silva**

Valor: R\$ 13.157.500,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
GOIÂNIA - UPJ VARAS DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL: 1ª, 4ª, 6ª E 7ª
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 06/05/2025 18:31:53



Vistos, etc...

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA aforada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em face de PRISCILA CARANDINA, de HORÁCIO MELLO CUNHA E SANTOS, de JOÃO FURTADO DE MENDONÇA NETO, de ALEXANDRE MAIA GARROTE, de SEBASTIÃO VAZ DA SILVA, de FRANCISCO DE ASSIS PEIXOTO, de GLÉZIA AVELINO ROSA, de ELVIO NETO VIEIRA, de MANOEL XAVIER FERREIRA FILHO, de ND EDITORA E PUBLICIDADE EIRELI – EPP, de JOAQUIM SAETA FILHO e do DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO (DETRAN/GO).

O feito foi distribuído perante este juízo em 06/09/2017.

No presente caso é perseguida a obtenção, em sede de medida liminar, de tutela provisória que determine a indisponibilidade de bens dos então requeridos, no valor total de R\$ 11.185.363,71 (onze milhões, cento e oitenta e cinco mil, trezentos e sessenta e três reais e setenta e um centavos).

Aduz o ora autor Ministério Público, como se infere da peça matriz, ter o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/GO adquirido, entre os anos de 2014 e 2016, da empresa **ND Editora e Publicidade Ltda.**, mediante a inexigibilidade de licitação fundamentada em exclusividade na distribuição do produto na região centro-oeste, R\$ 3.350.000 (três milhões, trezentos e cinquenta mil) manuais interativos de trânsito (disco interativo).

Sustenta que o reconhecimento e a declaração de inexigibilidade não teriam obedecido o disposto no artigo 25, I, da Lei Federal nº 8.666/93, por não ter restado demonstrada a ausência de outras alternativas possíveis de contratação, mormente por existir no mercado outros materiais de educação similares ao adquirido. Afirma que, além da ilegalidade da contratação direta levada a cabo, teria ficado demonstrado a ocorrência de superfaturamento, por ter sido utilizado pela **ND Editora e Publicidade Ltda** papel de custo inferior ao previsto no termo de referência.

Pontifica que a empresa ND também teria praticado superfaturamento na quantidade e no preço do produto, percebendo lucro de cerca de 15%, tendo ela, de forma ilegal, incluído no preço do produto tributos diretos (IRPJ e CSLL).

Alega que os contratos declinados na inicial foram firmados pelos ora demandados **João Furtado de Mendonça Neto** e **Manoel Xavier Ferreira Filho**, na época em que foram presidentes do DETRAN, respectivamente, de forma totalmente ilegal (violação a princípios da administração) e com sérios prejuízos ao erário, no valor total de R\$13.157.500,00 (treze milhões, cento e cinquenta e sete mil e quinhentos reais), com a participação dos demais requeridos. Obtempera que nos contratos firmados com a empresa **ND Editora e Publicidade Ltda**, respectivamente, a requerida **Priscila Carandina** teve participação como Gerente de Educação para o Trânsito, solicitando a aquisição de 950.000 unidades do manual interativo, mediante a inexigibilidade de licitação, o que foi autorizado pelos requeridos **Sebastião Vaz da Silva**, Diretor de Operações, e **Francisco de Assis Peixoto**, na época Diretor de Gestão, Planejamento e Finanças.

Acentua que a requerida **Glézia** teve participação na consecução dos contratos na condição de Gerente de Licitações e o requerido **Elvio Neto Vieira**, como Gerente de Formação de Condutores de Veículos do DETRAN/GO. Pondera que todos os contratos foram assinados e a inexigibilidade autorizada pelos Presidentes do DETRAN na época, quais sejam os ora requeridos **Manoel Xavier Ferreira Filho** (2016) e **João Furtado de Mendonça Neto** (2014 e 2015).



A inicial encontra-se instruída com a vasta documentação constante do evento de nº 1.

No dia 11/09/2017 prolatou-se decisão, de lavra de S. Exª o Magis. **Reinaldo Alves Ferreira**, onde em suma:

- Deferiu-se parcialmente a liminar pleiteada com a decretação de indisponibilidade dos bens dos requeridos;
- Determinou-se a notificação da parte ora requerida;
- Ordens legais e de praxe forense (evento 4).

Cópia integral do processo administrativo 201400025002237 juntado no evento 25.

Notificados, os requeridos apresentaram suas respectivas defesas prévias (eventos 34, 37, 38, 47, 54, 63, 65, 84, 86, 91 e 148), com exceção do ora demandado **Horácio Mello Cunha e Santos**, os quais alegaram, preliminarmente, questões de ilegitimidade e falta de interesse, ante a ausência de indícios de prova a ensejar o recebimento da inicial.

O requerido **Sebastião Vaz** requereu a reconsideração da decisão de indisponibilidade de bens (evento 29), o que foi indeferido por meio da decisão proferida no evento 67.

Determinada a retirada da restrição de transferência do veículo GM/OPALA DIPLOMATA do requerido **João Furtado Mendonça Neto**, ante a apresentação de depósito judicial do valor do veículo (evento 157).

Os requeridos **Priscila Carandina, Sebastião Vaz da Silva, Elvio Vieira Neto e João Furtado de Mendonça Neto** requereram o reconhecimento da questão prejudicial de mérito relativa a prescrição intercorrente, com fulcro na nova Lei n.º 14.230/2021, a qual promoveu diversas alterações no regime sancionatório da Lei de Improbidade Administrativa, postulando, ainda, pela retroatividade da mencionada lei.

O corréu **Manoel Xavier Ferreira Filho** pugnou pela redução da indisponibilidade de bens e a concentração da indisponibilidade de bens em um único imóvel (evento 246).

O ora autor manifestou-se contrário à declaração da prescrição intercorrente das pretensões pleiteadas na inicial ao fundamento de que as disposições contidas na Lei 14.230/2021, notadamente em relação à prescrição geral e intercorrente, são irretroativas, sendo aplicadas apenas aos fatos ocorridos a partir de 26/10/2021 e requereu a manutenção da indisponibilidade de bens, evento 251.

Após trâmite, no dia 24/03/2023 sobreveio decisão, de lavra de S. Exª o Magis. **Clauber Costa Abreu**, onde em resumo:

- Afastadas as questões preliminares arguidas pelos réus;
- Recebeu-se a inicial;
- Determinou-se a citação dos requeridos para ofertarem contestação;
- Ordens legais e de praxe forense [ev. 254; pg. 609 PDF].

O DETRAN/GO diz que já apresentou sua contestação nos autos, constante na movimentação de evento nº. 38, requerendo o seu recebimento e análise [ev. 289].

JOÃO FURTADO e MANOEL XAVIER ofereceram contestação onde requereram a improcedência dos pedidos em razão da ausência do elemento subjetivo dolo e sem provas. Juntam documentos [ev. 291].



HORÁCIO MELLO ofereceu contestação pugnando pela improcedência dos pedidos autorais [ev. 293].

ND EDITORA e o demandado JOAQUIM SAETA igualmente ofereceram contestação ocasião em que bradam pela ausência dos elementos que caracterizam a improbidade administrativa [ev. 301].

ELVIO NETO ofereceu contestação [ev. 302].

ALEXANDRE MAIA igualmente ofereceu contestação ocasião em que brada pela inexistência de dolo [ev. 307].

SEBASTIÃO VAZ da mesma forma apresentou contestação e pede a improcedência dos requerimentos do MP/GO [ev. 308].

Ato ordinatório instando o MP/GO a manifestar-se sobre as contestações [ev. 345].

Houve réplica [ev. 351].

Instado o autor a se manifestar sobre as certidões negativa do Oficialato de Justiça, constantes dos eventos nº 298, 300 e 305 [ev. 352].

O autor atualiza os endereços dos corréus **Priscila Carandina, Francisco de Assis Peixoto** e de **Glézia Avellino Rosa** [ev. 356]

Os corréus JOAO FURTADO e MANOEL XAVIER requerem seja revogada a medida liminar constante no evento de nº 4 destes autos [ev. 361].

Noticiada a interposição de agravo de instrumento pela parte requerida, no dia 19/02/2024 os integrantes da 4ª Turma julgadora da 5ª Câmara Cível deste eg. TJ/GO negaram provimento ao recurso, mediante decisão de relatoria de S. Exª a Desª **Monica Cezar Moreno Senhorelo**, vide autos do PJD 5660146-82 [ev. 363].

Ato ordinatório instando o autor a manifestar-se [ev. 377].

O corréu FRANCISCO DE ASSIS igualmente ofereceu contestação, onde em suma:

1. Aduz questão preliminar de ilegitimidade passiva;
2. Assevera que houve penhora em salários provenientes de sua função como servidor público estadual;
3. Rechaça a constrição de valores inferiores a 40 salários-mínimos;
4. Requer a improcedência dos pedidos;
5. Não junta documentos [ev. 392].

Equivocadamente o autor MP/GO atravessou petição interlocutória, seguindo-se pedido para que seja desconsiderada e bloqueada a manifestação ministerial de evento 427 [ev. 428].

Petição do MP/GO limitando-se a pugnar pela manutenção da medida liminar [ev. 401].

PRISCILA CARANDINA ofereceu contestação ocasião em que requer a improcedência dos pedidos [ev. 403].

O corréu JOAO FURTADO diz que o TCE/GO, por meio do acórdão 3367/2019, declarou a regularidade e legalidade das contas públicas e da Declaração de Inexigibilidade da



Licitação 002/2016 do DETRAN/GO [ev. 404].

Despacho instando o MP/GO a manifestar-se em até 5 (cinco) dias [ev. 405].

GLEZIA AVELINO apresentou contestação e requer a improcedência dos pedidos autorais [ev. 421].

Mesmo instado por despacho, o MP/GO se quedou inerte, vide certidão [ev. 425].

Petição do autor do dia 04/07/2024, onde em suma:

1. Tacha de exíguo o prazo de 5 dias concedido por despacho;
2. Alega que o prazo da réplica é de 15 dias estabelecido nos artigos 350 e 351, ambos do CPC,
3. Requer seja declarada a nulidade da certidão de evento nº 425 e, como consequência, seja concedida nova vista para apresentação da Réplica;
4. Não junta documentos [ev. 430].

Petição dos corréus JOAO FURTADO e MANOEL XAVIER juntando documentos dos quais destaco o r. acórdão proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) nos autos do processo n. 201600047000796 [ev. 431].

O MP/GO requer seja certificado o decurso de prazo para apresentar contestação ao correquerido JOAQUIM SAETA, conforme intimação efetivada do evento 296 [ev. 432].

No dia 11/10/2024 sobreveio decisão de saneamento e organização do feito, de lavra do togado ora subscritor, ocasião em que, resumidamente:

REJEITO as questões preliminares avençadas de ilegitimidade passiva bem como afasto a prejudicial de mérito relativa à prescrição; (2) REJEITO o pedido do MP/GO de chamamento do feito à ordem apresentado no ev. 432; (3) INDEFIRO o pedido de revogação da medida liminar e mantenho a indisponibilidade cautelar de bens até o final do processo; (4) JULGO IMPROCEDENTE o pedido em relação a condenação em ato de improbidade administrativa prevista no derogado Art. 11, caput e inciso I da Lei 8.429/1992, ante a atipicidade superveniente, em razão da entrada em vigor da Lei 14.230/2021, na forma de julgamento parcial do mérito, conforme autoriza os Arts. 356 e 487, I do CPC. Ato contínuo, o feito tramitará, doravante, em relação ao pedido de incursão dos corréus nos supostos atos de improbidade administrativa previstos no Art. 10, caput, incisos I, V, VIII e XII da Lei 8.429/1992, mediante análise da aplicação das sanções previstas no artigo 12, incisos I, II e III da mencionada LIA. Sem custas e sem honorários, em função da aplicação analógica do artigo 18 da Lei nº 7.347/1985 (LACP), aplicável integrativamente ao microsistema de processo coletivo. Desta sorte, concedo o prazo de até 60 (sessenta) dias corridos para as partes, ou seus advogados, entrarem em contato e adotarem as etapas conciliatórias mencionadas em linhas volvidas. Tudo cumprido, caso não alcançado o acordo, o que não se espera, determino a intimação de ambas as partes para, no prazo de até 30 (trinta) dias, especificarem as provas que pretendem produzir. Destaco que as provas deverão ser indicadas de forma clara e precisa, justificando-as pormenorizadamente, se testemunhal, com a qualificação das testemunhas e o que se pretende provar, e se pericial, o objeto e finalidade da prova cotejado com o debate em juízo, sob pena de indeferimento por falta de pertinência com a



demanda. Em outras palavras, pedidos genéricos não serão admitidos. [ev. 433]

Opostos embargos de declaração foram rejeitados [ev. 472].

Instados a especificarem as provas que pretendiam produzir, os corréus JOÃO FURTADO e MANOEL XAVIER pedem prova pericial gráfica e de direitos autorais, além da prova testemunhal para oitiva de duas pessoas [ev. 488].

ND EDITORA e JOAQUIM SAÊTA requerem a prova oral e pericial sobre os direitos autorais [ev. 489].

SEBASTIÃO VAZ renova o pedido de improcedência [ev. 490].

PRISCILA CARANDINA pede a oitiva de um depoente [ev. 505].

O corréu ELVIO NETO pede o julgamento pela improcedência [ev. 506].

O MP/GO, por sua vez, informa não ser necessária uma ulterior dilação probatória [ev. 508].

Os autos vieram conclusos em 21/02/2025.

É o que basta relatar.

Passo a fundamentar e decidir.

Alea jacta est.

Do compulso detido dos autos, verifico que o feito tramita há 8 anos, revelando-se imperativa a adoção de medidas visando a alcançar seu encerramento [meta 2, CNJ].

Analisando o presente feito, verifico que o mesmo tem observado todas as formalidades legais exigíveis para a espécie, inexistindo nulidades ou irregularidades a serem sanadas. Não há causas de conexão, continência, litispendência ou coisa julgada.

As questões preliminares processuais foram rejeitadas mediante decisões de saneamento e organização do feito estando o processo apto a receber sentença de mérito.

Adiantando-se, a parte-ré requereu pela genérica dilação probatória (produção de prova pericial e testemunhal).

Destaco, por oportuno, que o MP/GO pugnou pelo julgamento antecipado da lide.

Com efeito, o depoimento pessoal constitui instrumento hábil para possível obtenção de confissão real sobre fatos controvertidos. Destarte, não há pertinência fática com o indigitado tipo de prova requestado pelos corréus e a celeuma posta sob o crivo deste juízo, eis ambas já indicaram os contornos fáticos da lide.

Com efeito, não há espaço para que a parte requeira o depoimento pessoal dela mesma, ou da adversa quando inviável confissão, por ser postura contraditória e desnecessária.

Há que se entender que se trata de pedido genérico de produção de provas, pois, em síntese, pretendia os demandados a produção de prova testemunhal e pericial.

Ocorre que não indicaram especificadamente o que pretendiam provar, tampouco



informaram qual modalidade de perícia seria necessária, em tese.

Em consulta ao banco de peritos deste eg. TJ/GO não consta perito cadastrado especialista em direitos autorais.

Vale a pena ressaltar que a contratação da gráfica para produção do material produzido pelo DETRAN/GO não é ponto controvertido.

O juiz não está adstrito aos laudos periciais, podendo formar sua convicção com outros elementos ou fatos provados nos autos, segundo o artigo 479 do Código de Processo Civil, desde que indicados os motivos que o levaram a não considerar tais provas.

É dever de o dirigente dar andamento célere ao processo, evidentemente, sem atropelar os direitos das partes, mormente o da ampla defesa, afastando a produção de provas cuja relevância é mínima ou insignificante.

Assim, entendo que a produção de prova testemunhal e pericial iria diretamente de encontro aos princípios da celeridade e principalmente da razoável duração do processo, além de desnecessária para o deslinde da causa, extremamente madura.

Destarte, não configura cerceamento de defesa o indeferimento de prova impertinente para o desfecho da questão, mormente quando se trata de questão que prescinde a produção de prova testemunhal e pericial.

Entendendo pela impertinência da prova em questão e, não sendo os argumentos despendidos pelas partes capazes de afastar tal questão, indefiro o pedido de produção de prova testemunhal e pericial, adentrando-se ao mérito propriamente dito.

A matéria posta em discussão é eminentemente de direito e os fatos estão deveras demonstrados através dos documentos apresentados pelas partes, sendo desnecessária a produção de prova em audiência, devendo incidir, neste caso, as disposições do art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil, pelo que, procederei ao julgamento antecipado da lide.

Na espécie, pretende o MP/GO seja declarada a nulidade dos atos administrativos que reconheceram e declararam a inexigibilidade de licitação em favor da ND EDITORA E PUBLICIDADE LTDA contidos nos processos administrativos nº 201400025007221, 201500025030887 e 201500025210720, bem como a condenação dos corréus PRISCILA CARANDINA, de HORÁCIO MELLO CUNHA E SANTOS, de JOÃO FURTADO DE MENDONÇA NETO, de ALEXANDRE MAIA GARROTE, de SEBASTIÃO VAZ DA SILVA, de FRANCISCO DE ASSIS PEIXOTO, de GLÉZIA AVELINO ROSA, de ELVIO NETO VIEIRA, de MANOEL XAVIER FERREIRA FILHO, de ND EDITORA E PUBLICIDADE EIRELI – EPP, de JOAQUIM SAETA FILHO e do DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO (DETRAN/GO) nas sanções do Art. 12, I, II e III da LIA, por suposta prática do ato de improbidade administrativa disposto do Art. 10, *caput*, incisos I, V, VIII e XII da Lei 8.429/1992.

Necessário se faz tecer comentários sobre a aplicação do art. 5º, XL, da CF, que cuida da retroatividade da lei penal benéfica às modificações operadas pela Lei n.14.230/2021.

O art. 1º, §4º, da Lei de Improbidade Administrativa, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, determina que os princípios de o direito administrativo sancionador devem ser aplicados aos atos de improbidade administrativa: *Art. 1º, § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.* (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)



Constatado que a Lei nº 14.230/2021 trouxe importantes inovações benéficas aos agentes ativos das condutas de improbidade administrativa, revela-se imperiosa a sua incidência no caso dos autos, a fim de beneficiar os requeridos, segundo precedente vinculante do STF (TEMA 1.199)

Consolidada a aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021, no que beneficiar o agente, é preciso destacar que a redação do caput do art. 9 e 10 da Lei de Improbidade Administrativa foi modificado e foi incluído o art. 1º, §1º, sendo excluído o ato culposo causador de dano ao erário como ato de improbidade administrativa:

Art. 1º, § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolos as tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 10, *caput*. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº14.230, de 2021)

Por consequência, não é possível punir os atos culposos anteriores como atos de improbidade administrativa.

Aliás, no Tema 1.199 de repercussão geral do STF, entendeu-se que a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa não se aplica aos processos em curso.

Ressalte-se que, com isso, não se está dizendo que os atos culposos causadores de dano ao erário, praticados por agentes públicos, passaram a ser lícitos.

Na realidade, eles continuam sendo atos ilícitos, mas não configuram mais atos de improbidade administrativa (ato ilícito com punições específicas previstas na Lei n. 8.249/1992).

Pois bem, da documentação carreada aos autos, constata-se que o inquérito civil foi instaurado pelo Ministério Público estadual com o propósito de investigar possíveis irregularidades no favorecimento dos requeridos por supostas contratações diretas de gráfica para impressão de materiais de educação de trânsito.

Portanto, das supostas irregularidades apontadas, o *Parquet* requereu o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa pelos requeridos, com fulcro no artigo 9, 10 e 11 da Lei 8.429/1992 com sua redação original, com a consequente aplicação das penalidades previstas no mesmo códex.

Contudo, aqui já adianto, não se verificou nos autos a prática de improbidade administrativa supostamente praticada pelos réus.

Conforme os ensinamentos da doutrina especializada, *verbis*:

[...] a probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a



outrem" (José Afonso da Silva , Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ªed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p. 669).

A ação de improbidade, justamente em razão da agressividade de suas consequências, deve ser utilizada como medida *ultima ratio*, isto é, seu manejo na seara cível pode ocorrer quando inexisterem outras formas mais brandas e adequadas para sanar a lesividade da irregularidade constatada, sob pena de banalizar o instituto e inviabilizar a própria atuação dos agentes públicos.

Por isso mesmo, o ajuizamento dessa ação deve ocorrer quando houver fundados indícios de que o agente agiu com intenções de prejudicar o interesse público, pois, como já reconhecido amplamente pelo C. STJ, "*a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé*" (STJ, AgInt no AREsp nº 838.141/MT, rel. Min. OG FERNANDES, Segunda Turma, julgado em 27.11.2018), sendo certo que "*a mera violação da legalidade por si só não caracteriza ato de improbidade administrativa*" (TJSP, Ap nº 1017783-56.2016.8.26.0477, rel. Des. DÉCIO NOTARANGELI, 9ª Câmara de Direito Público, julgado em 27.03.2019).

À luz do caso concreto, no tocante ao procedimento de inexigibilidade de 2014 a 2016, os contratos foram firmados para impressão do material Manual Interativo do Novo Código de Trânsito Brasileiro e documentos educativos para difusão perante a população.

No caso concreto, a autarquia estadual, Departamento de Trânsito do Estado de Goiás, nos longínquos anos de 2014 tinha interesse de contratar gráfica para produção de material de educação, não cabendo ao Judiciário e tampouco aos especialistas na área interferir nesse aspecto.

Dessarte, sobre os contratos impugnados, o pleno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás TCE/GO, nos autos do processo n. 201600047000796, no dia 13/11/2019, mediante voto de relatoria de S. Exª a Conselheira Relatora **Carla Cíntia Santillo**, presumindo legítimos todos os atos, documentos e informações constantes, reconheceram a legalidade da Declaração de Inexigibilidade de Licitação nº 002/2016 do Detran/GO, e pela instauração de Tomada de Contas Especial, com supedâneo no art. 99, III, da Lei Orgânica desta Corte, com o escopo de quantificar o dano, identificar os responsáveis e imputar os respectivos débitos decorrentes da inclusão indevida dos tributos CSLL e IRPJ na planilha de custos da presente contratação.

Veja-se ementa do pleno do TCE/GO nos autos de prestação de contas mencionado, *verbis*:

Processo nº 201600047000796/309-05, que trata de Inexigibilidade de Licitação nº 002/2016, do Departamento Estadual de Trânsito de Goiás (DETRAN-GO), em favor da empresa ND Editora e Publicidade Ltda, no valor total estimado de R\$ 4.607.500,00, para aquisição de 950.000 (novecentos e cinquenta mil) unidades do Manual Interativo de Trânsito e Manual Interativo para os Ciclistas, para serem utilizados nas campanhas de baladas responsável e outras de caráter educativo. Vistos, oralmente expostos e discutidos os presentes Autos n.º 201600047000796/309-05, que tratam da Declaração de Inexigibilidade de Licitação n.º 002/2016, contratação direta entre o Departamento Estadual de Trânsito - Detran/GO, tendo por objeto a aquisição do Manual Interativo de Trânsito Personalizado e Manual para Ciclistas, com a confecção de 950.000 (novecentos e cinquenta mil) manuais, no valor de R\$ 4.607.500,00 (quatro milhões seiscentos e sete mil e quinhentos reais), tendo o Relatório e o Voto como partes integrantes deste, ACORDA o TRIBUNAL DE CONTAS DO

Valor: R\$ 13.157.500,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
GOIÂNIA - UPJ VARAS DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL: 1ª, 4ª, 6ª E 7ª
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 06/05/2025 18:31:53



ESTADO DE GOIÁS, pelos votos dos integrantes de seu Tribunal Pleno, ante as razões expostas pela Relatora, em: I. **considerar legal a Declaração de Inexigibilidade de Licitação nº 002/2016 do Detran/GO**; II. determinar a instauração de tomada de contas especial, nos termos do art. 62, § 3º, da Lei nº 16.168/07, com o escopo de quantificar o dano, identificar os responsáveis e imputar os respectivos débitos decorrentes da inclusão indevida dos tributos CSLL e IRPJ na planilha de custos da presente contratação; III. determinar ao Presidente do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/GO que, no prazo de 15 (quinze) dias, comprove documentalmente a instauração do procedimento de TCE e, no prazo de 60 (sessenta) dias, envie a este ribunal o processo de Tomada de Contas Especial, com os resultados obtidos, para sua apreciação e julgamento, ficando ressalvado que a não adoção da medida no prazo fixado, caracterizará grave infração à norma legal, sujeitando à autoridade à imputação das sanções cabíveis, sem prejuízo da responsabilidade solidária [ev. 431]. g.n.

A contratação da gráfica, para o atendimento a uma demanda especializada, pode ser realizada por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, I e II, da Lei n. 8.666/93.

Ainda que se considere ser irregular a inexigibilidade de licitação, a mera irregularidade da conduta não justifica a condenação do agente público e o particular contratado nas penas da improbidade administrativa, sendo necessária, para tanto, a comprovação do elemento subjetivo, consistente no dolo direto, que não se verificou no caso, razão pela qual é imperioso o reconhecimento da improcedência do pedido.

Lado outro, as especificidades do caso concreto revelam que a contratação de gráficas mediante inexigibilidade de licitação era prática corriqueira no mercado, sendo imperativo considerar essa circunstância para avaliar a existência da improbidade (que inexiste no caso), a teor dos artigos 21 e 22, §§ 1º, 2º e 3º, do Decreto Lei nº 4.657/42 (LINDB).

Isso, por si só, é bastante para demonstrar que a alegada violação à lei de licitações, nessa hipótese, afigura-se como mera irregularidade administrativa, impassível de corroborar condenações por prática de ato de improbidade.

Mas, muito além disso, sequer houve comprovação nos autos de prejuízo ao erário em decorrência dessa contratação, sendo temerário presumir a existência de dano quando o serviço (impressão dos materiais de educação de trânsito) tenha sido efetivamente entregue sem maiores questionamentos, fato que igualmente reforça a impossibilidade de se aplicar quaisquer sanções por ato de improbidade, ônus do qual o MP/GO não se desincumbiu a contento.

Ademais, também não houve demonstração de má-fé ou desonestidade da parte ora requerida em burlar a lei de licitações; muito pelo contrário, pois, à luz da documentação acostada, constatou-se a deflagração de procedimento licitatório de inexigibilidade, revelando nítida tentativa de documentar e justificar a contratação de forma transparente, o que deve ser considerado nos autos para afastar a condenação por ato de improbidade.

A conduta dos corréus quanto a essas contratações não tangenciou a má-fé, o dolo ou a desonestidade, considerando, para tanto, a transparência do procedimento de inexigibilidade para a efetivação das contratações diretas e a inexistência de demonstração de intenção de se beneficiar, de alguma forma, com essas impropriedades.

Nessa conformidade, as irregularidades constatadas, apenas pelo MP/GO, no caso concreto, afiguram-se como meras irregularidades administrativas, sequer enquadráveis como atos de improbidade, sendo certo, também, que não houve demonstração alguma de



superfaturamento, prejuízo ao erário e de dolo, má-fé ou desonestidade dos corréus.

Conforme se extrai da leitura dos artigos 9, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, caracteriza-se improbidade administrativa a prática de qualquer ação ou omissão que resulte, de maneira efetiva e comprovada, em perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades mencionadas no art. 1º, bem como ação ou omissão visando fim proibido em lei ou regulamento, ou diverso daquele previsto na regra de competência.

A previsão legal deve ser interpretada em conjunto com a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, sendo essencial a demonstração plena do vínculo subjetivo que conecta o agente à ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade.

Durante o processo judicial a Promotoria de Justiça local declinou da oportunidade de coleta testemunhal para corroborar as provas produzidas na fase inquisitorial.

Com efeito, instado a especificar as provas que pretendia produzir, o MP/GO pugnou pelo julgamento antecipado da lide.

Ante à ausência de outros elementos de prova para corroborar as declarações das testemunhas prestadas perante à Promotoria de Justiça no inquérito civil, não foi possível confirmar a veracidade daqueles depoimentos colhidos.

Portanto, não é possível condenar os requeridos às penas da lei de improbidade administrativa sem elementos probatórios mínimos produzidos em juízo e sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

Dessa forma, apesar dos esforços do Ministério Público, não foi comprovado que os requeridos, de forma dolosa, uniram esforços para violar os deveres de legalidade.

A partir da análise de todos os depoimentos fornecidos ao Ministério Público, constatou-se que as partes em questão não agiram com intenção de enriquecimento às custas do ente estadual.

Convém destacar que a situação de improbidade não deve ser avaliada mediante ilações, mas sim a partir da análise da realidade dos autos.

Não se admite a alteração, pelo julgador, da capitulação efetuada na demanda, pois, de acordo com o art. 17, § 10-F, da LIA "*Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que: I – condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial*"

Não existem provas sólidas de que os réus, conscientes e intencionalmente, buscaram violar preceitos da administração pública ou causar lesão ao erário.

Nesse contexto, é importante destacar que os atos de improbidade administrativa, conforme descritos na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), não se confundem com simples ilegalidade administrativa ou inaptidão funcional.

Além disso, tais atos devem apresentar alguma correlação objetiva com a essencialidade da improbidade, manifestada precisamente na violação intencional dos princípios que regem a atividade estatal.



Considerando que o ato ímprobo, a partir de agora, só será configurado mediante a comprovação da conduta dolosa do agente público ou de terceiro, inexistindo a modalidade culposa de improbidade, ainda que se esteja diante de culpa grave ou erro grosseiro do administrador, cabia ao autor demonstrar, de forma concreta e convincente, que os requeridos visavam causar prejuízos ao Erário e afrontar os princípios que regem a Administração Pública.

Dito isso, o art. 373 do CPC/2015 indica que cabe ao autor a comprovação dos fatos constitutivos do seu direito: Art. 373. O ônus da prova incumbe: *I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito; II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.*

Tratando-se de ação de improbidade administrativa, caberia ao MP a comprovação de que houve a prática de conduta que se adequa a uma das hipóteses da Lei n. 8.429/1992 e que tal conduta tenha sido praticada de maneira dolosa, ônus probatório do qual não se desincumbiu.

Quanto a alegada litigância de má-fé, verifico que não assiste razão à requerida, pois não há nos autos indícios suficientes que autorizem a caracterização do indigitado instituto.

Para que a litigância de má-fé seja configurada, é necessário que reste comprovado dano causado à outra parte e culpa da parte por tê-lo provocado, dentro das hipóteses taxativamente enumeradas no art. 80 do CPC, o que, contudo, a meu ver, não ocorre no caso em exame.

Passo, enfim, ao dispositivo.

Diante do exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** os pedidos, ao tempo em que extingo o processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC.

Por conseguinte, **REVOGO a medida liminar de indisponibilidade de bens** mediante liberação integral do patrimônio dos demandados via CENOPES ou expedição de ofícios, a tempo e modo.

À **UPJ Fazendária** para que comunique a prolação desta sentença ao íncrito juízo onde tramita o Agravo de Instrumento PJD n. **5059639-05**.

Dispensada a *remessa necessária*, nos termos do art. 17, § 19, IV, da Lei 8.429/1992.

Sem condenação ao pagamento de custas, pois isento o autor em sede de ACP/LIA.

Deixo de condenar ao pagamento de honorários advocatícios de sucumbência, por aplicação, à ação de improbidade, do art. 18 da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985). Além disso, não há prova de má-fé, como exigido pelo art. 23-B, § 2º, da Lei n. 8.249/92.

Cumpra-se a presente sentença, imediatamente, sem prejuízo da apresentação de recurso, mediante:

1. Liberação do patrimônio das demandadas via sistemas SISBAJUD, CRCJUD e RENAJUD;
2. Caso o CENOPES não seja capaz de baixar as constrições, fica autorizada a expedição de ofícios em busca de desconstituir as constrições patrimoniais e facultado à parte interessada, na forma do Livro I, Título IV, Capítulo V, do Código de Normas e Procedimentos do Foro Judicial do Poder Judiciário – Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás, bem como permito a UPJ a



utilizar a presente sentença com força de ofício/mandado, autorizando ainda os Ilmos. Procuradores legalmente constituídos a intimarem as partes e interessados para o cumprimento da medida ora deferida, nos termos do art. 269 e seus parágrafos do CPC.

3. À UPJ Fazendária para que remeta os autos ao CENOPES para a desconstituição das constrições via sistemas conveniados e certifique o cumprimento INTEGRAL de todas as ordens do processo.
4. Liberação das indisponibilidades de bens das demandadas, via Sistema CNIB;
5. Expedição de ofício à JUCEG para fins de baixa da constrição que recai sobre as cotas sociais dos requeridos;
6. Expedição de alvará(s) para levantamento de eventuais valores depositados em juízo;

Este ato serve como mandado e ofício, nos termos do Art. 136 do Provimento n. 48/2021 da CGJ (Código de Normas do Foro Judicial), cabendo ao advogado detentor de fé pública (Art. 425, inciso VI do Código de Processo Civil), em prestígio ao princípio da cooperação, as diligências necessárias, munido de cópia da decisão, com código de autenticação, junto aos repositórios para liberação do patrimônio constricto em razão da revogação da liminar de indisponibilidade de bens.

Após o trânsito em julgado e adotadas as cautelas de praxe, dê-se baixa e arquivem-se.

Alerto que a oposição de embargos de declaração ou outro recurso, com o objetivo de prequestionamento ou rediscussão da matéria, com viés e rumo apelatórios, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 1.026, § 2º, do CPC e/ou nas penas por litigância de má fé do art. 80, incisos VI e VII e art. 81, ambos do CPC, mediante condenação solidária do advogado, prevista no art. 32 do EAOAB, em demanda própria, sem o condão de interromper o prazo recursal apelatório, de acordo com o entendimento do STF¹.

À **UPJ** para certificar o trânsito em julgado, em caso de oposição de embargos incabíveis, mediante o arquivamento definitivo dos autos com baixa na distribuição.

Havendo a interposição de recurso voluntário de apelação, sem necessidade de conclusão, em razão da dispensa do duplo juízo de admissibilidade, intime-se a parte apelada para contra-arrazoá-lo, após remetam os autos ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (art. 1.010, §3º, CPC).

Intimem-se via Projudi.

Goiânia, documento datado e assinado no sistema próprio.

¹ EMENTA: É firme o entendimento deste Tribunal no sentido de que embargos de declaração opostos na origem, quando julgados manifestamente **incabíveis**, intempestivos ou inexistentes, **não suspendem nem interrompem o prazo para a interposição de recurso**. Precedentes. (STF, AG. REG. no RExt com AG. 1.207.565/RS, Rel. Min. Roberto Barroso, T1, Pub. 20/03/2020) g.n.

