



316  
B

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA

PROCESSO: 3054-45.2015.4.01.3310  
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RÉU: JOSÉ ROBÉRIO BATISTA DE OLIVEIRA

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público Federal em face de JOSÉ ROBÉRIO BATISTA DE OLIVEIRA, devido a suspeita de ter causado dano ao erário e ter praticado ato que atenta contra os princípios da administração pública, condutas descritas no art. 10, inciso VIII e art. 11, inciso I da Lei 8.429/92.

Sustenta o autor que durante a gestão pública do requerido, no Município de Eunápolis/BA, foram detectadas fraudes em licitação que ensejaram na celebração de contratos irregulares com as empresas SANTOS E PORTO LTDA., A. NEGRELLI REIS, SERRANO SERVIÇOS MÉDICOS E ORTOPIEDIA LTDA. e PRECISA DIAGNÓSTICOS E SERVIÇOS S/C LTDA., mediante a indevida inexigibilidade de licitações.

Notificado, o réu ofereceu defesa preliminar às fls. 33/45.

Às fls. 196, a União manifestou interesse em integrar a lide, na qualidade de assistente litisconsorcial.

A decisão de fls. 35/37 recebeu a petição inicial, nos termos do art. 17, §9º da Lei 8.429/92, determinando a citação do requerido.

Contestação apresentada às fls. 211/222.

O MPF ofereceu réplica às fls. 252/256.

Intimadas as partes para especificarem as provas que pretendiam produzir, apenas o MPF manifestou interesse na instrução probatória, tendo pugnado pela expedição de ofícios ao setor de recursos humanos da Prefeitura Municipal de



377  
u

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA**

Eunápolis/BA, Conselho Regional de Medicina da Bahia e Junta Comercial do Estado da Bahia. O requerimento foi indeferido pelo despacho de fls. 260.

O MPF providenciou a expedição dos respectivos ofícios, os quais foram juntados às fls. 270/358.

Às fls. 372/374, o réu requereu a decretação da preclusão consumativa das provas juntadas pelo MPF, assim como pleiteou a produção de prova pericial e testemunhal.

Instrução processual encerrada. Os autos retornaram conclusos para sentença.

**É o que importa relatar. Decido.**

**II - DA FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, no que se refere ao requerimento de fls. 372/374, nada a considerar, tendo em vista que intimadas as partes para especificarem as provas que pretendiam produzir, somente a parte autora manifestou-se, requerendo a expedição de ofícios a órgãos diversos, o que foi indeferido por este Juízo, considerando a prerrogativa legal do MPF de requisitar diretamente tais informações.

Portanto, cumpre esclarecer que o despacho de fls. 260 não indeferiu o pedido de provas do autor, mas tão somente a expedição dos respectivos ofícios por este Juízo. Ademais, verifica-se a ocorrência de preclusão temporal por parte do réu, ao requerer a produção de provas, uma vez que intimado do ato de fls. 249, deixou transcorrer *in albis* o prazo, motivo pelo qual indefiro o pedido de produção de prova pericial e testemunhal.

Voltando ao quadrante dos fatos, consta do Termo de Ocorrência do processo TCM/BA n° 93481-09, acostado ao anexo I, volume III dos autos, no que se refere ao contrato n° INEX100/2009/FMS, que este foi celebrado por fruto de inexigibilidade de licitação, entre a Prefeitura Municipal de



378

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA**

Eunápolis/BA e a empresa SANTOS E PORTO LTDA., cujo objeto é a prestação de serviços médicos gerais, pelo valor de R\$ 344.560,00, com vigência de quatro meses e início em 01/09/2009.

O contrato de inexigibilidade de licitação nº 101/2009/FMS foi celebrado entre o Município de Eunápolis/BA e a empresa A. NEGRELLI REIS, em 01/09/2009, cujo objeto era a prestação de serviços médicos gerais pelo período de quatro meses a iniciar em 01/09/09, prorrogado por mais quatro meses, e valor global de 338.560,00.

Já com relação ao contrato nº INEX102/2009/FMS consta que este foi celebrado entre o Município de Eunápolis/BA e a empresa SERRANO SERVIÇOS MÉDICOS E ORTOPEDIA LTDA., fruto também de inexigibilidade de licitação, cujo objeto foi a prestação de serviços médicos no valor de R\$ 112.000,00, com vigência de quatro meses, a partir de 01/09/2009.

Consta ainda que o contrato nº INEX120/2009/FMS, realizado entre a Prefeitura Municipal de Eunápolis/BA e a empresa PRECISA DIAGNÓSTICO E SERVIÇOS S/C LTDA., pela prestação de serviços médicos no valor de R\$158.400,00, no período de 04/09/2009 a 31/12/2009, mais uma vez foi fruto de inexigibilidade de licitação.

O autor alega que as contratações das empresas pela Prefeitura de Eunápolis através da inexigibilidade de licitação tiveram por único objetivo alterar a natureza dos vínculos de trabalho dos médicos NELSON PEREIRA SANTOS, ALEXANDRE NEGRELLI REIS, HUGO SERRANO ALVARADO e ANDERSON SEPÚLVIDA PEREIRA que já trabalhavam para o município.

O art. 25 da Lei nº 8.666/93 dispõe que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. São casos em que a realização do certame revela-se inútil ou contraproducente, pois a realidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade.



379  
ر

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA**

Trata-se de hipóteses em que o interesse público apenas será satisfeito por uma prestação singular, não havendo sentido em se instaurar uma competição. Por essa razão, o rol do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93 não é exaustivo, mas meramente exemplificativo, pois, surgindo um caso de inviabilidade de competição que não se enquadre em nenhum dos três incisos do artigo, a licitação poderá ser inexigida fundamentadamente.

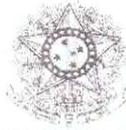
A inviabilidade de competição, que justificaria a inexigibilidade de licitação, pode ocorrer por ausência de alternativas, por ausência de mercado concorrencial, por ausência de objetividade na seleção do objeto ou por ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

Desta forma, verifica-se possível a contratação direta de médico, via pessoa jurídica, por inexigibilidade de licitação, para a prestação de serviços à população do Município, tão somente em razão da inviabilidade de competição em certame na modalidade concurso público, o que não é o caso dos autos.

Por outro lado, a exigência de licitação para a aquisição de obras e serviços no âmbito da administração pública é um corolário do princípio constitucional da isonomia, buscando colocar as empresas e os cidadãos em condições de igualdade, a fim de que sejam sagrados vencedores dos certames apenas aqueles que melhor e menos custosamente servirão ao interesse público.

Assim, os administrados possuem o direito subjetivo a um tratamento isonômico e equidistante por parte dos entes públicos, na realização de suas tarefas, sendo proibido à Administração favorecer ou prejudicar determinados sujeitos, onerando ou criando benefícios extravagantes, de forma que lhes seja dado tratamento diverso daquele que é destinado aos demais.

Conforme relatório que subsidiou a deliberação nº 1158/2011 do TCM/BA, as referidas contratações por



380  
r

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA**

inexigibilidade de licitação não revelaram a peculiaridade específica enfrentada pelo Município de Eunápolis/BA que justificasse a inviabilidade de licitação, tal como o desinteresse de médicos na formalização de vínculo efetivo com a municipalidade por meio de concurso, tampouco justificativa para o preço contratado.

Às fls. 392, do apenso I, consta que ALEXANDRE NEGRELLI REIS é proprietário da empresa individual A. NEGRELLI REIS, sendo certo que a referida pessoa era médico contratado pelo Município de Eunápolis/BA, desde 02/01/2009, tendo seu contrato encerrado em 30/08/2009.

Consta do anexo dos autos que HUGO SERRANO ALVARADO, sócio da empresa SERRANO SERVIÇOS MÉDICOS E ORTOPEdia LTDA., era médico contratado da Prefeitura de Eunápolis/BA, desde 02/01/2009, tendo seu afastamento ocorrido em 30/09/2009.

Cabe ressaltar ainda que o ofício nº 015/2018/PGM/EUN, da Prefeitura Municipal de Eunápolis/BA, acostado às fls. 271/272, informa que o médico NELSON PEREIRA SANTOS, sócio proprietário da empresa SANTOS E PORTO LTDA., é também servidor efetivo deste município desde o dia 01/01/2007. Consta a informação nos autos que o referido profissional teve licença para tratar de interesse particular deferida por dois anos, a partir de 18/09/2009.

Já o médico ANDERSON SEPÚLVIDA PEREIRA, sócio proprietário da empresa PRECISA DIAGNÓSTICO E SERVIÇOS S/C LTDA., possui vínculo efetivo com o Município de Eunápolis/BA, desde 06/02/2007, segundo as informações do referido ofício.

Portanto, verifica-se que as contratações das empresas SANTOS E PORTO LTDA., A. NEGRELLI REIS, SERRANO SERVIÇOS MÉDICOS E ORTOPEdia LTDA. e PRECISA DIAGNÓSTICO E SERVIÇOS S/C LTDA., por meio de inexigibilidade de licitação, ocorreram no período que os sócios/proprietários NELSON PEREIRA SANTOS, ALEXANDRE NEGRELLI REIS, HUGO SERRANO ALVARADO e ANDERSON SEPÚLVIDA PEREIRA ainda eram servidores da Prefeitura Municipal de



381

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA**

Eunápolis/BA. Ademais, o réu não logrou êxito em comprovar que o Município enfrentava alguma peculiaridade que justificasse a inexorabilidade da licitação para a contratação das empresas.

No caso dos autos, a justificativa dada para a contratação direta não é suficiente, mormente considerando o objeto dos contratos (prestação de serviços médicos, englobando plantões na emergência e produtividade cirúrgica), que não são serviços técnicos profissionais especializados aptos a permitirem a utilização do instituto da inexorabilidade de licitação. Portanto, é necessário que o serviço tenha natureza singular, o que não é o caso em pauta, tendo em vista a pluralidade de profissionais aptos a prestarem tais serviços nesta região.

Por fim, como indicativo da existência de superfaturamento nas contratações, consta do Laudo de Perícia Criminal Federal n. 547/2015 (Anexo I, Vol. 1), que *"o pagamento de valores pagos a título de produtividade cirúrgica foi considerado excessivamente dispendioso, superando em alguns casos aos valores que eram pagos aos profissionais a título de salário mensal, quando contratados por prazo determinado"*.

Dessa forma, restam demonstrados atos de improbidade administrativa que geraram dano ao erário, a teor dos artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92, suficientes a justificar a condenação do requerido.

Nesse sentido, é o entendimento do STJ em caso análogo ao dos autos:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM  
RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE PROCEDIMENTO  
LICITATÓRIO. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE  
ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. ART. 25 DA LEI 8.666/93.  
EXCEPCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. INCIDÊNCIA DO  
ART. 10 DA LIA. CARACTERIZAÇÃO DO DANO IN RE



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA

IPSA. RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS AFASTADA. CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. PROIBIÇÃO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. PERSISTÊNCIA DAS SANÇÕES TÍPICAS DA IMPROBIDADE. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. DESCARACTERIZAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. A contratação direta de serviços de advocacia deve estar vinculada à notória especialização do prestador do serviço e à singularidade do objeto contratado (hipóteses incomuns e anômalos), caracterizando a inviabilidade de competição (Lei 8.666/93 - arts. 25, II e 13, V), avaliada por um juízo de razoabilidade, o que não ocorre quando se trata de advogado recém-formado, sem experiência profissional. 2. A contratação de serviços advocatícios sem procedimento licitatório, quando não caracterizada situação de inexigibilidade de licitação, gera lesividade ao erário, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, dando ensejo ao chamado dano in re ipsa, decorrente da própria ilegalidade do ato praticado, conforme entendimento adotado por esta Corte. 3. (...)5. As regras das modalidades licitatórias objetivam assegurar o respeito à economicidade da contratação, à igualdade dos licitantes, à impessoalidade e à moralidade, entre outros princípios constantes do art. 3º da Lei 8.666/93. 6. A alteração das conclusões a que chegou a Corte de origem, no sentido de que ficou caracterizada a litigância de má-fé, exigiria reexame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em sede de recurso especial a teor da Súmula 7 do STJ. 7. Agravo regimental desprovido. (AARESP 201102537692, OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA: 09/09/2016 ..DTPB:.)



383  
/

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA**

No que concerne à sustentação de que ocorreu prejuízo ao erário, não resta dúvida que o réu JOSÉ ROBÉRIO BATISTA DE OLIVEIRA efetivamente incorreu na conduta tipificada no artigo 10 da Lei 8.429/92, na medida em que firmou o contrato de prestação de serviço com inexigibilidade de licitação. Portanto, tinha conhecimento do seu objeto e da inadequação do procedimento adotado, conforme documentação acostada no anexo I, volumes I e II.

Com efeito, verifica-se que a inexigibilidade tem dois vícios: a inadequação e a ausência de fundamentação. Por outro lado, há uma outra irregularidade no procedimento adotado que é contratar com servidor do quadro, em ofensa ao dispositivo do art. 9º da Lei 8.666/93.

Ainda, aponta-se também na ação civil, a violação dos princípios da administração pública por parte do réu, nos termos do artigo 11 da Lei 8.429/92.

Porém, cumpre esclarecer que a aplicação das penas do art. 12 Lei n. 8.429/92 deve ocorrer sempre com referência ao ato de improbidade praticado, em respeito à proporcionalidade. Por tal motivo, as penas cominadas no referido preceito não necessariamente devem ser aplicadas de forma cumulativa, devendo-se observar a compatibilidade entre a reprimenda e o ato praticado, sem que tal postura enseje, em absoluto, desrespeito aos limites objetivos da lide ou julgamento *citra petita*. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE  
SERVIÇOS DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. ATO  
ÍMPROBO POR ATENTADO AO PRINCÍPIO DA  
LEGALIDADE, QUE REGE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.  
SANÇÕES DO ART. 12 DA LEI DE IMPROBIDADE.  
CUMULAÇÃO DE PENAS. DESNECESSIDADE.  
DOSIMETRIA DAS PENAS. 1. O Ministério  
Público do Estado de Minas Gerais ajuizou



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA**

Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra o ex-presidente da Câmara Municipal de Raposos/MG e advogado, que firmaram contrato para a prestação de serviços técnicos de assessoramento ao ente municipal sem realizar procedimento licitatório, nem formalizar o competente processo para justificar a inexigibilidade da licitação (...) 4. O contrato para prestação de serviços técnicos no assessoramento à Câmara Municipal de Raposos/MG nas áreas jurídica, administrativa e parlamentar (fls. 45-46) não preenche os requisitos do art. 25, II e § 1º, da Lei de Licitação, não configurando situação de inexigibilidade de licitação. 5. A conduta dos recorridos – de contratar serviços técnicos sem prévio procedimento licitatório e de não formalizar processo para justificar a inexigibilidade da licitação – fere o art. 26 da Lei de Licitação e atenta contra o princípio da legalidade que rege a Administração Pública, amoldando-se ao ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei de Improbidade. 6. Revela-se desnecessária a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário para que se concretize a ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade. Precedentes do STJ (...) 8. **Consoante a jurisprudência do STJ, as penas do art. 12 da Lei 8.429/92 não são aplicadas necessariamente de forma cumulativa.** Indispensável, portanto, fundamentar o porquê da escolha das penas adotadas, bem como da sua cumulação. 9. **Cabe ao Juiz a tarefa de aplicar as punições previstas na lei, na proporção e graduação conforme a gravidade da modalidade de improbidade administrativa configurada...** (STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 1038736 MG 2008/0053253-1. Relator Ministro HERMAN BENJAMIN. T2 - Segunda Turma. Publicação DJe 28/04/2011).

Assim, a condenação do réu no presente caso ocorrerá apenas em relação ao ato de improbidade que causou prejuízo ao erário, nos termos do artigo 12, inciso II da Lei 8.429/92.



385  
N

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA**

No tocante às penalidades a serem aplicadas, não há, *in casu*, como condenar-se ao ressarcimento integral do dano, porquanto o superfaturamento com o conseqüente favorecimento de terceiros não restou demonstrado. Houve comprovação de que os atos de improbidade em apreciação causaram efetiva lesão ao erário, conforme laudo nº 547/2015 - SETEC/SR/DPF/BA.

O laudo nº 547/2015 - SETEC/SR/DPF/BA constata, às fls. 74 do anexo I, volume I, que, em que pese o fato dos valores pagos nos contratos de inexigibilidade de licitação, a título de serviços de plantão médico e jornada de trabalho de 40 horas semanais não apresentarem sobrepreço, os valores pagos a título de produtividade cirúrgica foram considerados demasiadamente onerosos, porém não há demonstração do valor superfaturado.

Em relação à perda de valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a hipótese não enseja condenação, pois não há comprovação de que o houve desvio em proveito do réu.

No que se refere à pena de perda da função pública, esta deve ser aplicada, na medida que decorre da conduta do réu de, além de aplicar inadequadamente o instituto da inexigibilidade de licitação, sequer se preocupar em instaurar o procedimento previsto no art. 26 da Lei 8.666/93, deixando de fundamentar o ato e assim demonstrando conduta incompatível com o exercício da função pública.

**III - DISPOSITIVO**

De todo o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a pretensão deduzida na inicial para condenar o réu JOSÉ ROBÉRIO BATISTA DE OLIVEIRA como incurso no art. 10 da Lei n. 8.429/1992. Em conseqüência, aplico-lhe as seguintes sanções, de acordo com o art. 12, II, respectivamente, da referida lei federal:

- a) perda da função pública



386

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE EUNÁPOLIS – BAHIA**

- b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 (cinco) anos;
- c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Deixo de condenar o réu em honorários advocatícios, pois, "dentro de critério de absoluta simetria, se o Ministério Público não paga os honorários, também não deve recebê-los." (Precedente: REsp 1099573/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 27/04/2010, DJe 19/05/2010).

Após o trânsito em julgado:

a) efetue-se o registro desta sentença no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de improbidade administrativa;

b) oficie-se à Justiça Eleitoral para comunicar a suspensão dos direitos políticos do réu, ao TCU e TCE da Bahia proibição do réu de contratar com o poder público;

c) Ainda como meio de tornar efetiva a proibição de contratar com o poder público, oficie-se ao Banco Central do Brasil, a fim de que proceda à inscrição do réu no Cadin pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Eunápolis/BA, 24 de abril de 2019.

Juiz Federal **ALEX SCHRAMM DE ROCHA**