



Número: **7003045-25.2024.8.22.0013**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **Cerejeiras - 2ª Vara Genérica**

Última distribuição : **23/10/2024**

Valor da causa: **R\$ 139.745,69**

Assuntos: **Dano ao Erário**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MPRO - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA (AUTOR)			
VALERIA APARECIDA MARCELINO GARCIA (REU)		RAFAEL PIRES GUARNIERI (ADVOGADO)	
IMUNIZADORA COMBATE LTDA - EPP (REU)		LUCAS MATEUS SOUZA DA SILVA (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
136712641	21/05/2026 12:23	SENTENÇA	SENTENÇA



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tribunal de Justiça de Rondônia

Cerejeiras - 2ª Vara Genérica

AVENIDA DAS NAÇÕES, nº 2225, Bairro , CEP 76997-000, Cerejeiras, Email:

cpecerejeiras@tjro.jus.br

E-mail: cjs2vara@tjro.jus.br Telefone: (69) 3309-8322

WhatsApp: +55 69 98456-9438 Sala virtual: <https://meet.google.com/jqn-wmeh-ieh>

Processo: 7003045-25.2024.8.22.0013

Classe: Ação Civil Pública

Assunto: Dano ao Erário

AUTOR: MPRO - Ministério Público do Estado de Rondônia

ADVOGADO DO AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

REU: VALERIA APARECIDA MARCELINO GARCIA, IMUNIZADORA COMBATE LTDA - EPP

ADVOGADOS DOS REU: RAFAEL PIRES GUARNIERI, OAB nº RO8184, LUCAS MATEUS SOUZA DA SILVA, OAB nº RO15438

SENTENÇA

I RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia em face de **VALÉRIA APARECIDA MARCELINO GARCIA**, então Prefeita do Município de Pimenteiras do Oeste/RO, e da empresa **IMUNIZADORA COMBATE LTDA EPP**, em razão de supostas irregularidades na contratação de serviços terceirizados de mão de obra.

Narra o Ministério Público, conforme ID 112846233, em síntese, que houve revogação do Pregão Eletrônico nº 008/2023, seguida de contratação direta da empresa requerida, sendo que a contratação teria ocorrido fora das hipóteses legais de dispensa de licitação, a empresa contratada teria apresentado proposta mais onerosa que a melhor proposta do certame anterior, existiriam indícios de direcionamento, inclusive com alegada manipulação de propostas, a contratação teria beneficiado, ainda que indiretamente, o cônjuge da prefeita, que passou a trabalhar na empresa contratada logo após a celebração do contrato, houve celebração de termo aditivo no importe de R\$ 200.729,52, elevando o valor contratual e que o laudo técnico apontaria dano ao erário estimado em aproximadamente 22%, caracterizando superfaturamento.

Com a inicial, foram juntados documentos e mídias contendo depoimentos colhidos em sede administrativa.

A ré **VALÉRIA APARECIDA MARCELINO GARCIA** apresentou contestação (ID 117401820), sustentando, em síntese a inexistência de dolo em sua conduta, legalidade da contratação emergencial, fundada no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, cancelamento do pregão por limitação orçamentária, conforme



UEVYUWtZRWJMSEFTcUIROHpCMnRKRjU4eGREZEFOTFVkl2dpK0JuZDNhYmdWMWYrUElzUGVPei9VMDg0dHAxekRuU2Y1ZjdkU1hzPQ==

Assinado eletronicamente por: ELOISE MOREIRA CAMPOS MONTEIRO BARRETO - 21/05/2026 12:23:44

<https://pjepeg.tjro.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=26052112234500000000130898382>

Número do documento: 26052112234500000000130898382

parecer técnico da Secretaria de Planejamento (ID 117401832), regularidade do procedimento emergencial nº 1-772/2023, inexistência de favorecimento pessoal, bem como a ausência de prejuízo ao erário.

Por sua vez, a empresa ré **IMUNIZADORA COMBATE LTDA EPP** apresentou contestação (ID 128283034), ainda que de forma extemporânea, defendendo a regularidade da contratação, ausência de qualquer conluio fraudulento, execução efetiva dos serviços e a inexistência de enriquecimento ilícito.

O Município de Pimenteiras do Oeste manifestou-se (ID 119426622), destacando legalidade da contratação, aplicação da Lei nº 8.666/93, regularidade do procedimento emergencial e a ausência de dano ao erário, pugnando, desse modo, pela improcedência da ação.

Houve réplica do Ministério Público, conforme consta nos IDs. 122812358 e 129008888.

Foi proferida decisão saneadora (ID 124859003), com fixação dos pontos controvertidos e designação de audiência de instrução.

Realizada audiência de instrução e julgamento, conforme ata de audiência no ID 128311138, as partes foram ouvidas juntamente com as testemunhas arroladas.

Ao final, apresentaram alegações finais, nos termos dos IDs. 132751558, 132769212 e 131981874.

É o relatório. Decido.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A controvérsia central da presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa consiste em apurar se a revogação do Pregão Eletrônico nº 008/2023 e a subsequente contratação direta da empresa **IMUNIZADORA COMBATE LTDA EPP**, pelo Município de Pimenteiras do Oeste/RO, ocorreram em desconformidade com as hipóteses legais de dispensa de licitação, ocasionando direcionamento do procedimento contratual, favorecimento indevido e prejuízo ao erário.

O Ministério Público do Estado de Rondônia imputa à requerida **VALÉRIA APARECIDA MARCELINO GARCIA**, então Prefeita do Município de Pimenteiras do Oeste/RO, e à empresa **IMUNIZADORA COMBATE LTDA EPP** a prática de atos de improbidade administrativa previstos nos artigos



10 (lesão ao erário) e 11 (violação aos princípios da administração pública) da Lei nº 8.429/92, em razão de supostas irregularidades na contratação de serviços terceirizados de mão de obra.

Inicialmente, impõe-se esclarecer o regime jurídico aplicável à contratação objeto da presente demanda.

O regime de transição entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 perdurou até 30 de dezembro de 2023, conforme expressamente previsto no artigo 193 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: *Art. 193. Revogam-se: (...) II em 30 de dezembro de 2023: a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (...).*

Durante o período transitório, admitiu-se a coexistência dos dois regimes normativos, facultando-se à Administração Pública a escolha da legislação aplicável ao procedimento licitatório ou à contratação administrativa, vedada a aplicação combinada dos diplomas legais.

No caso concreto, verifica-se que a contratação questionada nos autos foi formalizada em 16 de maio de 2023, ocasião em que a Lei nº 8.666/1993 permanecia plenamente vigente e eficaz. Desse modo, a análise da legalidade dos atos administrativos impugnados deve ocorrer à luz das disposições da Lei nº 8.666/93, não sendo aplicáveis à hipótese os dispositivos da Lei nº 14.133/2021, salvo exceções previstas na jurisprudência dos Tribunais Superiores.

a) Da Análise do Elemento Subjetivo: O Dolo Específico na Lei de Improbidade Administrativa

A Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, sofreu significativa alteração com o advento da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. A nova legislação trouxe modificações substanciais no tratamento dos atos de improbidade administrativa, notadamente no que tange à exigência do elemento subjetivo para a sua configuração.

O artigo 1º da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, passou a dispor expressamente:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.



§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. Grifei.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Depreende-se da nova redação legal que a caracterização do ato de improbidade administrativa exige, de forma inequívoca, a demonstração do dolo específico do agente. Não basta a simples voluntariedade na conduta ou a mera ilegalidade do ato. Assim, é imprescindível que o agente tenha agido com a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito previsto na lei, seja ele o enriquecimento ilícito, a lesão ao erário ou a violação aos princípios da administração pública. A culpa, em qualquer de suas modalidades, foi expressamente afastada como elemento subjetivo apto a configurar improbidade administrativa.

Essa alteração legislativa possui aplicação imediata aos processos em curso, inclusive àqueles cujos fatos ocorreram antes de sua vigência, em observância ao princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica (*lex mitior*), aplicável analogicamente ao direito administrativo sancionador.

Portanto, a análise da conduta dos requeridos no presente caso deve, necessariamente, perpassar pela verificação da existência desse dolo específico, qualificado pela intenção de praticar o ilícito e obter o resultado reprovado pela norma.

A instrução processual contou com a oitiva de testemunhas que trouxeram elementos relevantes para a elucidação dos fatos e, principalmente, para a aferição do elemento subjetivo da conduta dos réus.

A testemunha **ANTÔNIO MARCOS PIRES**, secretário de finanças do Município à época dos fatos, declarou que o procedimento licitatório inicialmente instaurado foi cancelado por razões financeiras e orçamentárias, haja vista que os valores apresentados teriam extrapolado a capacidade orçamentária municipal naquele momento. Relatou que houve orientação da equipe técnica responsável pelo orçamento, ainda que de forma informal e não documentada, no sentido de que não seria viável a manutenção do certame, razão pela qual a recomendação foi acolhida pela gestão administrativa, culminando no cancelamento do procedimento.



Informou que, posteriormente, foi instaurado novo procedimento para contratação de empresa destinada à prestação dos serviços necessários ao Município. Esclareceu que tal medida decorreu, também, do cumprimento de determinação expedida pelo Ministério Público, a qual exigia a exoneração de determinado quantitativo de servidores ocupantes de cargos comissionados, circunstância que teria comprometido a prestação de diversos serviços públicos municipais, especialmente o serviço de coleta de lixo.

A testemunha afirmou que a Administração Pública, diante da necessidade de recomposição da força de trabalho, optou pela abertura de novo procedimento administrativo, cujo valor estimado variava entre R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) e R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), possibilitando a contratação aproximada de 20 (vinte) trabalhadores, compatível com a disponibilidade orçamentária do Município.

Relatou, ainda, que houve atuação do Tribunal de Contas para apuração de eventuais irregularidades relacionadas à contratação, tendo a Corte de Contas decidido pelo arquivamento do procedimento, reconhecendo a legalidade dos atos praticados pela gestão administrativa.

No que se refere à publicidade do novo procedimento, consignou que foram observadas as formalidades administrativas usuais, inclusive com a convocação das mesmas empresas que participaram do certame anteriormente cancelado, para que também participassem do novo procedimento de contratação.

Quanto ao termo aditivo contratual, esclareceu que sua celebração decorreu da constatação posterior de insuficiência de determinados cargos essenciais, especialmente voltados à área da saúde, cuja necessidade demandava complementação contratual para adequada prestação dos serviços públicos municipais.

Por fim, afirmou que os serviços contratados foram efetivamente prestados, ressaltando que os trabalhadores contratados cumpriram regularmente suas atribuições, atendendo às necessidades da Administração Municipal.

Por sua vez, o informante **MARCOS ANTÔNIO SANTOS PEREIRA**, secretário municipal de planejamento à época dos fatos, declarou ter conhecimento do Pregão Eletrônico inicialmente instaurado em razão da necessidade de contratação de mão de obra para prestação de serviços ao Município. Relatou que o procedimento licitatório foi posteriormente cancelado após solicitação para realização de estudo orçamentário-financeiro, diante da constatação de que a receita municipal não comportaria despesas elevadas naquele momento.

Esclareceu que foi realizado estudo quadrimestral das finanças municipais, ocasião em que se verificou comprometimento da receita em percentual aproximado de 51,39%, motivo pelo qual teria sido



recomendada a redução dos gastos inicialmente previstos na contratação. Segundo informou, o primeiro procedimento licitatório possuía valor aproximado de R\$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais), com previsão de contratação de cerca de 40 (quarenta) trabalhadores, ao passo que o segundo procedimento foi estimado em aproximadamente R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), prevendo a contratação de aproximadamente 23 (vinte e três) pessoas.

Afirmou não possuir informações acerca da publicidade conferida ao segundo procedimento administrativo, por não se tratar de atribuição afeta ao seu setor. Destacou, contudo, que a realização de estudos de impacto orçamentário-financeiro constitui prática habitual da Administração Municipal para toda nova despesa pública.

O informante relatou, ainda, ter tomado conhecimento da instauração de investigação pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia acerca dos contratos objeto da demanda, informando que o procedimento foi posteriormente arquivado.

Quanto ao termo aditivo no valor aproximado de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), esclareceu que houve falha inicial na previsão quantitativa das vagas necessárias, sendo constatada posteriormente a necessidade de complementação de pessoal, especialmente para atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Saúde.

Informou que a necessidade de contratação de nova mão de obra decorreu, também, de recomendação expedida pelo Ministério Público para exoneração de servidores comissionados que atuavam em áreas relacionadas à limpeza pública.

No tocante à contratação do Sr. Sérgio Maurício, esposo da requerida VALÉRIA APARECIDA MARCELINO GARCIA, afirmou não possuir conhecimento acerca desse fato específico.

Por fim, asseverou que não houve prejuízo ao erário, sobretudo em razão da redução do valor global da contratação em comparação ao procedimento anterior, sustentando que os serviços foram regularmente prestados e que não identificou irregularidades na execução contratual.

A informante **KASSIA GARCIA DE LIMA** declarou recordar-se do procedimento de pregão eletrônico inicialmente instaurado, o qual foi posteriormente cancelado, sendo realizado novo procedimento por dispensa de licitação. Informou que exerce funções no setor de cotação do Município, competindo-lhe a realização de pesquisas e solicitações de propostas comerciais.



Relatou que, no primeiro procedimento, foi conferida publicidade mediante envio de e-mails às empresas do ramo, solicitando apresentação de cotações de preços. Segundo afirmou, no segundo procedimento administrativo, referente à contratação direta, também foram encaminhados e-mails às mesmas empresas anteriormente participantes, convidando-as a apresentar propostas para a dispensa de licitação, tendo algumas respondido e outras não. Esclareceu que, dentre as propostas apresentadas, a empresa IMUNIZADORA COMBATE LTDA EPP teria ofertado a melhor proposta para a Administração Municipal.

A informante afirmou não possuir conhecimento acerca dos motivos que ensejaram o cancelamento do primeiro pregão eletrônico, por não se tratar de atribuição vinculada ao seu setor de atuação. Também informou desconhecer eventual recomendação expedida pelo Ministério Público relacionada à exoneração de servidores comissionados.

Consignou que o segundo procedimento administrativo possuía valor aproximado de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais). Quanto à celebração de eventual termo aditivo contratual, afirmou não se recordar de sua existência, por não integrar suas atribuições funcionais.

Por fim, declarou não possuir conhecimento acerca da existência ou não de eventual prejuízo financeiro ao erário decorrente da contratação objeto da presente demanda.

A análise conjunta dos depoimentos e dos demais elementos dos autos não permite concluir, com a segurança necessária para um decreto condenatório em sede de improbidade administrativa, que os requeridos agiram com o dolo específico exigido pela nova legislação.

É fundamental ressaltar que a Lei nº 14.230/2021, ao definir o dolo específico, afastou a possibilidade de condenação por improbidade baseada em mera culpa ou dolo genérico. A "vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito" pressupõe que o agente não apenas saiba que sua conduta é irregular, mas que tenha a intenção específica de lesar o bem jurídico tutelado pela norma de improbidade. No presente caso, as provas indicam que os fatos se desenvolveram em um contexto de informalidade e práticas costumeiras, onde a percepção de ilicitude pode não ter estado presente com a clareza necessária para configurar o dolo específico.

A responsabilização por ato de improbidade administrativa exige um padrão probatório robusto quanto ao dolo, não se contentando com meras presunções ou ilações. O "mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa", conforme § 3º do art. 1º da LIA.



Portanto, diante da ausência de comprovação cabal do dolo específico dos requeridos, a improcedência da presente ação é medida que se impõe.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **Tema 1.199 da repercussão geral**, firmou entendimento de que é indispensável a comprovação de dolo para configuração de improbidade administrativa, não se admitindo responsabilização objetiva.

Ademais, a nova Lei nº 14.230/2021 aplica-se aos processos em curso sem trânsito em julgado. Veja-se:

"É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO. A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. **A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.** O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". Grifei.

Cumprido destacar que os magistrados e tribunais encontram-se vinculados à observância obrigatória dos precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, nos termos do artigo 927, inciso III, do Código de Processo Civil. Tal sistemática visa assegurar a uniformidade da interpretação constitucional, a estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência, bem como a concretização dos princípios da segurança jurídica, da isonomia e da eficiência jurisdicional.

Assim, uma vez fixada tese pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento dotado de repercussão geral reconhecida, impõe-se sua aplicação obrigatória aos casos análogos submetidos à apreciação do Poder Judiciário, ressalvadas hipóteses de distinção fática relevante (distinguishing) ou eventual superação do entendimento (overruling), sob pena de afronta à sistemática de precedentes instituída pela Constituição Federal e pelo Código de Processo Civil.

Com efeito, a partir das premissas fixadas pelo Tema 1.199, o Supremo Tribunal Federal decidiu que:

As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na



vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado. (ARE 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, relator Luiz Fux, relator p/ acórdão Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 22/8/2023, DJe de 6/9/2023). Grifei.

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça tem vedado a condenação baseada em dano presumido. Dessa forma, a responsabilização exige prova concreta de vontade consciente de violar a legalidade, intenção de causar dano ou obter vantagem indevida. Vejamos:

"Ainda no campo de incidência da Lei nº 14.230/2021 aos processos em curso, nos casos previstos no art. 10 da Lei nº 8.429/1992, o STJ tem reconhecido a impossibilidade de condenação com base na presença apenas de dano presumido. (STJ. 1ª Turma. REsp 1.929.685/TO, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 27/8/2024, DJe de 2/9/2024; STJ. 2ª Turma. AREsp 2.102.066/SP, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, julgado em 24/9/2024). Grifei.

Oportuno, colaciono entendimento jurisprudencial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia:

EMENTA Apelação. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Dolo. Elemento volitivo. Ausência. 1. **Nos termos da jurisprudência do STJ, é indispensável, para a caracterização do ato de improbidade administrativa, que a conduta do agente seja dolosa, considerando que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.** 2. A improbidade administrativa, a qual se destina a punir o agente público desonesto, deve ser reconhecida diante da comprovação da prática de ato que vise a fim diverso do interesse público, movido por dolo ou má-fé, além de lesão ao erário, que extrapolem o limite da mera ilegalidade. 3. Recurso provido. (TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, APELAÇÃO CÍVEL, Processo nº 7001772-62.2016.8.22.0022, 2ª Câmara Especial / Gabinete Des. Hiram Souza Marques, Relator(a) do Acórdão: HIRAM SOUZA MARQUES Data de julgamento: 22/04/2024). Grifei.

A configuração de improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública exige, nos termos do caso concreto, a comprovação de dolo específico, consistente no especial fim de agir direcionado à obtenção de benefício pessoal ou de terceiros. Embargos de declaração não se prestam à rediscussão do mérito, sendo cabíveis exclusivamente para sanar vícios elencados no art. 1.022 do CPC. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, XL, LIV, LV; LIA (Lei nº 8.429/1992), arts. 1º, §2º e §3º, e 10, VIII; CPC, arts. 926, 927, III e V, e 1.022. Jurisprudência relevante citada: STF, AP 565, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 11.09.2023; STF, ADI 6137 ED/CE, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 11.09.2023. (TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, APELAÇÃO CÍVEL, Processo nº 0002624-67.2004.8.22.0010, 1ª Câmara Especial / Gabinete Des. Gilberto Barbosa, Relator(a) do Acórdão: ADOLFO THEODORO NAUJORKS NETO Data de julgamento: 15/08/2025). Grifei.

Apelação. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Contratação de servidor temporário. Ausência de concurso público. Norma local autorizativa. Ato



contrário aos princípios da Administração Pública. Dolo. Não comprovação. Conduta atípica. Absolvição. Precedentes repetitivos do STJ. Tema 1108. Recurso provido. **Para a configuração do ato de improbidade administrativa, consistente em afronta aos princípios da administração, a remansosa jurisprudência do STJ determina ser indispensável, para a sua caracterização, que o agente tenha subjetivamente agido com dolo. A improbidade administrativa, a qual destina-se a punir o agente público desonesto, deve ser reconhecida diante da comprovação da prática de ato visando o fim diverso do interesse público, movido por dolo ou má-fé, além de lesão ao erário, que extrapolam o limite da mera ilegalidade.** A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública (Tema n. 1108/STJ). No caso versado, afastado o elemento volitivo do dolo do agente, impõe-se a absolvição do ato de improbidade administrativa. (TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, APELAÇÃO CÍVEL, Processo nº 7001051-47.2019.8.22.0009, 2ª Câmara Especial / Gabinete Des. Roosevelt Queiroz, Relator(a) do Acórdão: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA Data de julgamento: 05/06/2023). Grifei.

No caso dos autos, tal elemento não restou comprovado.

Com base nos elementos probatórios constantes nos autos, restou devidamente demonstrado que o pregão eletrônico foi revogado com base em parecer técnico da Secretaria de Planejamento (ID 117401832), tendo como fundamento a ocorrência de limitação orçamentária, sendo, posteriormente, instaurado o procedimento emergencial de nº 1-772/2023, com o devido envio de convite a 16 empresas, evidenciando tentativa de ampliar a competitividade e dar publicidade ao certame.

A contratação por dispensa ocorreu com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, é importante destacar que o cancelamento de pregão para posterior contratação direta não configura, por si só, ilegalidade, desde que fundamentado, o que ocorreu no caso dos autos.

Além disso, a dispensa de licitação constitui ato discricionário da Administração, quando presentes os requisitos legais.

É cediço que os atos discricionários são praticados pela Administração dispondo de margem de liberdade para que o agente público decida, diante do caso concreto, qual a melhor maneira de atingir o interesse público. Assim, são caracterizados pela existência de um juízo de conveniência e oportunidade no motivo ou no objeto, conhecido como mérito. Por isso, podem tanto ser anulados na hipótese de vício de legalidade quanto revogados por razões de interesse público.



Convém ainda lembrar que tais atos estão sujeitos a amplo controle de legalidade perante o Judiciário. Entretanto, ao juiz é proibido somente revisar o mérito do ato discricionário, não podendo substituir a vontade do administrador público no desempenho constitucional de sua função de executar as políticas públicas que lhe aprouver.

Conforme leciona a doutrina do ilustre professor Alexandre Mazza:

"Na discricionariedade, o legislador atribui certa competência à Administração Pública, reservando uma margem de liberdade para que o agente público, diante da situação concreta, possa selecionar entre as opções predefinidas qual a mais apropriada para defender o interesse público. Ao invés de o legislador definir no plano da norma um único padrão de comportamento, delega ao destinatário da atribuição a incumbência de avaliar a melhor solução para agir diante das peculiaridades da situação concreta. O ato praticado no exercício de competência assim conferida é chamado de ato discricionário. Exemplo: decreto expropriatório". (MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022, pág. 669). Grifei.

Dessa forma, é evidente que a possibilidade de dispensa de licitação se inclui no âmbito de atuação discricionária do administrador público.

No tocante a contratação direta, cabe salientar que esse instituto aparece como exceção no ordenamento jurídico pátrio, tendo em vista que a Constituição Federal determina a obrigatoriedade da realização de licitação, sobretudo para promover a impessoalidade e ao atendimento da finalidade pública. No caso sob análise, a contratação direta ocorreu nos estritos termos legais.

As hipóteses de contratação direta estabelecida pela legislação de regência estão descritas no rol taxativo do art. 24 da Lei n. 8.666/93, sendo os casos de dispensa aqueles que envolvem situações em que a competição é possível, mas sua realização pode não ser para a Administração conveniente e oportuna, à luz do interesse público.

Dentro das hipóteses de dispensa, inclui-se os casos de emergência ou calamidade pública, disciplinada no inciso IV do artigo supracitado e com a seguinte redação:

"Nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser



concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos".

Do acervo probatório, infere-se que a contratação emergencial decorreu-se da essencialidade dos serviços previstos no contrato, sobretudo os relacionados à limpeza urbana e à coleta de resíduos sólidos, com o objetivo precípuo de evitar prejuízos à coletividade, sendo instaurado pela Administração Pública o regular Processo de Contratação Emergencial por Dispensa de Licitação, registrado sob o nº 772/2023.

Portanto, não se trata de contratação indiscriminada pelos réus.

A necessidade de contratação em decorrência da urgência na coleta de resíduos sólidos e limpeza urbana, aliados ao potencial dano gerado à sociedade, bem como ao meio ambiente, fundamentam a contratação direta. Ainda, não foge de apreciação por este juízo que o período da contratação emergencial respeitou a legislação, não evidenciando má-fé das partes.

Destaca-se a **Orientação Normativa nº 11 da Advocacia Geral da União- AGU**, acerca de eventual desídia ou má gestão nos casos de dispensa de licitação:

A contratação direta com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.

A orientação busca evitar que os agentes públicos utilizem este procedimento legal e específico de dispensa com a finalidade de encobrir as deficiências gerenciais e falta de planejamento com os recursos públicos.

Juntamente com a regularidade do procedimento de dispensa de licitação, o cancelamento do Pregão Eletrônico nº 306/2023 decorreu exclusivamente da ausência de dotação orçamentária para sua continuidade, sendo necessário sua suspensão, sobretudo com base em estudo técnico elaborado pela Secretaria de Planejamento, ante a contenção de despesas.

Assim, a contratação emergencial respeitou os ditames legais e constitucionais.



O Ministério Público sustenta que a contratação teria beneficiado o cônjuge da ré. Todavia não há prova de interferência da agente pública, o vínculo laboral durou apenas 40 dias, tendo o cônjuge da ré pedido demissão e inexistem elementos que indiquem direcionamento ou favorecimento ilícito. A alegação permanece no campo meramente indiciário, insuficiente para caracterizar dolo.

O termo aditivo no valor de R\$ 200.729,52 (duzentos mil setecentos e vinte e nove reais e cinquenta e dois centavos) foi justificado pela necessidade de ampliação do número de trabalhadores (6 vagas), conforme planilha de custos (ID 117401828). Tal medida encontra respaldo no art. 65 da Lei nº 8.666/93.

O Ministério Público sustenta a ocorrência de superfaturamento do contrato celebrado entre os réus. Entretanto a contratação emergencial totalizou R\$ 898.409,70 (oitocentos e noventa e oito mil quatrocentos e nove reais e setenta centavos), valor inferior ao cenário inicialmente projetado, a proposta mais vantajosa não se confunde necessariamente com a de menor preço e não houve demonstração concreta de prejuízo.

Ademais, há elemento de especial relevância. O Tribunal de Contas exerce função essencial na fiscalização dos contratos administrativos, sendo seus pareceres dotados de presunção de legitimidade, veracidade e tecnicidade. No caso, consta dos autos relatório técnico (ID 117401824) e parecer (ID 117401826).

Embora tenha sido apontada possível emergência ficta, não houve conclusão definitiva de superfaturamento no contrato emergencial nº 760/2023. A emergência ficta não caracteriza o dolo. Há que se diferenciar mera irregularidade administrativa com o ato de improbidade administrativa.

Assim, revela-se contraditória a alegação do Ministério Público de dano ao erário, sobretudo diante da ausência de prova técnica conclusiva nesse sentido.

Assim, diante de todo o conjunto probatório, verifica-se que a contratação foi formalmente instruída e fundamentada, havendo respaldo em parecer técnico, não se comprovando o dolo dos réus, dano efetivo ao erário, bem como favorecimento ilícito em favor dos réus ou de terceiros a eles relacionados.

A condenação por improbidade exige prova robusta, não sendo admitidas presunções ou conjecturas. Portanto, inexistindo nos autos elementos probatórios suficientes aptos a demonstrar, de forma clara e indubitosa, a prática de ato doloso causador de lesão ao erário ou violador dos princípios da Administração Pública, impõe-se a improcedência da pretensão formulada pelo Ministério Público.



III - DISPOSITIVO

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos formulados na presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia em face de **VALÉRIA APARECIDA MARCELINO GARCIA e IMUNIZADORA COMBATE LTDA EPP**, o que faço com fundamento no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, ante a ausência de comprovação robusta da prática de ato ímprobo doloso, bem como da inexistência de demonstração segura do elemento subjetivo do dolo específico exigido pela Lei nº 8.429/92, nos termos do artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei de Improbidade Administrativa, com redação conferida pela Lei nº 14.230/2021.

Sem custas e honorários advocatícios, nos termos do artigo 18 da Lei nº 7.347/85 c/c artigo 23-B, §2º, da Lei nº 8.429/92, ausente comprovação de má-fé pela parte autora.

Por fim, de modo a evitar o ajuizamento de embargos de declaração, registre-se que, ficam preteridas as demais alegações, por incompatíveis com a linha de raciocínio adotada, observando que o pedido foi apreciado e rejeitado nos limites em que foi formulado.

Por consectário lógico, ficam as partes advertidas, desde logo, que a oposição de embargos de declaração fora das hipóteses legais e/ou com postulação meramente infringente lhes sujeitará à imposição da multa prevista pelo artigo 1026, §2º, do Código de Processo Civil.

Na hipótese de interposição de apelação, tendo em vista a nova sistemática estabelecida pelo CPC que extinguiu o juízo de admissibilidade a ser exercido pelo Juízo a quo (CPC, art. 1.010), sem nova conclusão, intime-se a parte contrária para que ofereça resposta no prazo de 15 (quinze) dias. Havendo recurso adesivo, também deve ser intimada a parte contrária para oferecer contrarrazões.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Expeça-se o necessário.

SERVE A PRESENTE COMO MANDADO/CARTA/CARTA PRECATÓRIA/OFÍCIO.

Cerejeiras/RO, quinta-feira, 21 de maio de 2026.

Eloise Moreira Campos Monteiro Barre
Juíza de Direito





UEVYUWtZRWJMSEFTcUIROHpCMnRKRjU4eGREZEFOTFVkl2dpK0JuZDNhYmdWMWYrUElzUGVPei9VMDg0dHAxekRuU2Y1ZjdkU1hzPQ==

Assinado eletronicamente por: ELOISE MOREIRA CAMPOS MONTEIRO BARRETO - 21/05/2026 12:23:44

<https://pjepeg.tjro.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=26052112234500000000130898382>

Número do documento: 26052112234500000000130898382