



Número: **7027697-21.2019.8.22.0001**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **Porto Velho - 1ª Vara de Fazenda Pública**

Última distribuição : **29/06/2019**

Valor da causa: **R\$ 102.232,19**

Assuntos: **Improbidade Administrativa**

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)	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)	
ROBERTO EDUARDO SOBRINHO (REU)	ROCHILMER MELLO DA ROCHA FILHO (ADVOGADO) CASSIO ESTEVES JAQUES VIDAL (ADVOGADO)
FORTAL CONSTRUCOES LTDA (REU)	
FRANCISCO EDWILSON BESSA HOLANDA DE NEGREIROS (REU)	CRISTIANE SILVA PAVIN (ADVOGADO)
JOAO FRANCISCO DA COSTA CHAGAS JUNIOR (REU)	
JOSE WILDES DE BRITO (REU)	DENERVAL JOSE DE AGNELO (ADVOGADO) ZENIA LUCIANA CERNOV DE OLIVEIRA registrado(a) civilmente como ZENIA LUCIANA CERNOV DE OLIVEIRA (ADVOGADO)
VALNEY CRISTIAN PEREIRA DE MORAIS (REU)	RAIMUNDO SOARES DE LIMA NETO (ADVOGADO)
FRANCISCO ITAMAR DA COSTA (REU)	DENERVAL JOSE DE AGNELO (ADVOGADO)
JOSEMAR PEUSA SILVA (REU)	DENERVAL JOSE DE AGNELO (ADVOGADO) EMANUEL NERI PIEDADE (ADVOGADO)
RUBENS ALEINE DE MELLO NOGUEIRA (REU)	DENERVAL JOSE DE AGNELO (ADVOGADO) EMANUEL NERI PIEDADE (ADVOGADO)
ESPÓLIO DE CRICELIA FROES SIMOES (REU)	
JEOVAL BATISTA DA SILVA (REU)	EMANUEL NERI PIEDADE (ADVOGADO)
SILMO DA SILVA SANTANA (REU)	EMANUEL NERI PIEDADE (ADVOGADO)

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
11887 3073	29/03/2025 11:20	SENTENÇA	SENTENÇA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
Porto Velho - 1ª Vara de Fazenda Pública

7027697-21.2019.8.22.0001 Ação Civil de Improbidade Administrativa

POLO ATIVO

AUTORES: MPRO - Ministério Público do Estado de Rondônia, NÃO INFORMADO, RUA RIO ALTO, S/N, SETOR 02 NÃO INFORMADO - 76880-000 - BURITIS - RONDÔNIA, MUNICIPIO DE PORTO VELHO

ADVOGADOS DOS AUTORES: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

POLO PASSIVO

REU: Espólio de CRICELIA FROES SIMOES, RUBENS ALEINE DE MELLO NOGUEIRA, JOSEMAR PEUSA SILVA, FRANCISCO ITAMAR DA COSTA, VALNEY CRISTIAN PEREIRA DE MORAIS, JOSE WILDES DE BRITO, JOAO FRANCISCO DA COSTA CHAGAS JUNIOR, FRANCISCO EDWILSON BESSA HOLANDA DE NEGREIROS, FORTAL CONSTRUÇOES LTDA, ROBERTO EDUARDO SOBRINHO, SILMO DA SILVA SANTANA, JEOVAL BATISTA DA SILVA

ADVOGADOS DOS REU: CASSIO ESTEVES JAQUES VIDAL, OAB nº RO5649, RAIMUNDO SOARES DE LIMA NETO, OAB nº RO6232, ROCHILMER MELLO DA ROCHA FILHO, OAB nº RO635, DENIVAL JOSE DE AGNELO, OAB nº RO7134, ZENIA LUCIANA CERNOV DE OLIVEIRA, OAB nº RO641, EMANUEL NERI PIEDADE, OAB nº RO10336, CRISTIANE SILVA PAVIN, OAB nº RO8221

Sentença

Trata-se de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa movida pelo Ministério público do Estado de Rondônia em face de **Roberto Eduardo Sobrinho**, Fortal Construções Ltda, **Francisco Edwilson Bessa de Holanda Negreiros**, Valney Cristian Pereira de Moraes, **João Francisco da Costa das Chagas Junior**, José Wildes de Brito, **Jeoval Batista da Silva**, Francisco Itamar da Costa, **Silmo da Silva Santana**, Josemar Peusa Silva, **Rubens Aleine de Melo Nogueira**, e Cricélia Fróes Simões, pelas práticas de atos de improbidade administrativa que teriam causado enriquecimento ilícito, dano ao erário e lesão aos princípios norteadores da Administração Pública, pugnando pela condenação daqueles nas sanções previstas no art. 12, I, II e III, da lei n. 8.429/91.



Relata que a presente lide tem como fundamento as irregularidades detectadas no decorrer das investigações empreendidas na “Operação Vórtice”, desencadeada pela Polícia Federal em parceria com o Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas de Rondônia.

Notícia que foi promovido Pregão Presencial nº 040/2010, pela Secretaria Municipal de Administração-SEMAD de Porto Velho, tinha por escopo a formação de Ata de Registros de Preços, para a contratação de serviços de locação de máquinas, equipamentos e veículos para serviços relativos a drenagens, operação tapa buraco, limpeza, encascalhamento e manutenção da malha viária das zonas urbana e rural de Porto Velho, decorrentes de projetos elaborados pelas seguintes Secretarias: Obras – SEMOB, Agricultura e Abastecimento – SEMAGRIC e Serviços Básicos – SEMUSB.

Aduz que a empresa Fortal Construções Ltda (demandada) foi uma das vencedoras, sendo que durante a execução dos contratos firmados com a Administração e, mediante a participação, direta e indireta, de servidores públicos, foram perpetradas fraudes, no sentido de divisão interna de contratos, visto que em outros processos licitatórios similares foram entregues a outros fornecedores, mediante acordo interno entre os participantes.

Afirma que durante as investigações houve fraudes por meio da adulteração de documentos, registros e planilhas, lançamentos falsos ou fictícios, omissão de dados, etc, sendo que a referida fraude era cometida com a cumplicidade ativa e/ou passiva dos titulares das pastas e do próprio Prefeito.

Defende que não houve instalação plena do sistema de controle de horas-máquina determinado pelo Tribunal de Contas e atuação negligente da Controladoria Geral do Município, de modo a não prevenir o cometimento de fraude, visto que as horas máquinas trabalhadas e combustível gasto nos serviços eram informados de forma inverídica, o que gerava pagamento a maior do que deveria ter ocorrido.

Diz que foram registrados quantitativos de horas acima do regular, equipamentos diversos com produtividade coincidentes, além de que o volume de combustível fornecido, de responsabilidade da Administração Municipal, não era compatível com a quantidade de horas lançadas, sendo que as irregularidades eram legitimada pelos fiscais municipais, os reconheceram as irregularidades como lícitas.

Afirma que a suposta irregularidade foi praticada em diversos contratos, sendo que com o contrato objeto da presente lide, Contrato n. 124/PMG/2011-SEMAGRIC que foi instituído por meio do processo licitatório, Pregão Presencial nº 040/2010, a demandada Fortal Construções Ltda teria se locupletado ilicitamente da quantia de R\$ 68.640,00.

Consta que durante a análise relativa a execução do Contrato nº 124/PMG/2011, os técnicos do Tribunal de Contas e Ministério Público verificaram que os equipamentos (trator de esteira) identificados na Planilha Consolidada de Medições não receberam combustível e, dessa forma, as horas lançadas como serviços prestados, para fins de pagamento, são fictícias.

De acordo com auditoria realizada, os requeridos Francisco Itamar Francisco Itamar da Costa, Silmo da Silva Santana, Josemar Peusa Silva, Rubens Aleine de Melo Nogueira, abusando do cargo que ocupavam (fiscal de horas-máquina), de forma livre e consciente, certificaram, como se verdadeiros fossem os dados de horas-máquina trabalhadas consignados nos Controles Diários e Relatórios de Atividades dos equipamentos/veículos disponibilizados pela empresa para a realização dos serviços contratados, quando, na verdade, tinham consciência de que não exprimiam a real quantidade de horas trabalhadas.



A empresa Fortal Construções Ltda, assim como seus proprietários, de direito e de fato, Francisco Edwilson Dessa de Holanda Negreiros, Valney Cristian Pereira de Moraes, João Francisco da Costa das Chagas Júnior, eram os responsáveis por manipularem as informações, incluído quantitativos a maior nas planilhas apresentadas aos fiscais.

Afirma que os servidores José Wildes de Brito, e Jeoval Batista da Silva, foram responsáveis pelo pagamento dos valores de forma irregular, mesmo tendo conhecimento das irregularidades.

Relata que o TCE/RO já havia orientado sobre a necessidade de implantação de um controle de horas-máquina eficaz, em razão dos indícios de irregularidade, sendo que o prefeito há época tinha conhecimento das irregularidade e orientações e, mesmo assim, foi omisso com a adequação do cumprimento do contrato. Assim, Roberto Sobrinho teria contribuído para a efetiva irregularidade.

Ainda, defende que durante as investigações, houve indícios de pagamentos realizados para agentes públicos para facilitar a prática das irregularidades, sendo que o Controle Interno municipal de Porto Velho, sob o comando da Controladora Geral do Município CRICÉLIA FRÓES SIMÕES, não cumpriu com as suas atribuições, visto que este deveria prestar fiscalização da Administração Pública, e não o fez, havendo, inclusive, indícios, apontados em escutas telefônicas, demonstrando contatos realizados com a Controladora Geral visando facilitar o ocorrido.

Assim, pugna que seja julgada procedente a presente ação, para CONDENAR os requeridos pela prática de ato de improbidade administrativa e aplicar as sanções do art. 12, I, II e III da Lei 8.429/92, em especial ao ressarcimento ao erário, o qual, inicialmente encontrava-se no valor de R\$ 102.232,19.

Com a inicial vieram as documentações.

Proferiu-se despacho no id. 32132273 determinando-se a notificação dos requeridos.

Roberto Eduardo Sobrinho apresentou defesa prévia no id. 37434598.

Valney Cristian Pereira de Moraes juntou defesa prévia em id. 43868112.

Jeoval Batista da Silva colacionou sua defesa prévia em id. 52899503.

Silmo da Silva Santana ofertou defesa prévia em id. 52899511.

Rubens Aleine de Melo Nogueira juntou defesa prévia em id. 52899516.

José Wildes de Brito defesa prévia em id. 52899526.

Francisco Itamar da Costa juntou sua defesa prévia em id. 52899803.

Josemar Peusa Silva notificado em id. 35863974 e Francisco Edwilson Bessa Holanda Negreiros em id. 53256442, não apresentaram defesa prévia.

Prolatou-se despacho no id. 66586800, onde deferiu um pedido do MPRO formulado no id.66308075 e ordenou a expedição de mandado para citação dos Requeridos, para apresentarem contestação no prazo legal de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 17, inciso II, §7º da Lei nº 8.429/1992.

O Ministério Público juntou no id. 69944592 Acórdão APL-TC nº 00326/21, referente ao processo-e nº 01603/14/TCE-RO que diz a condenações impostas pelo Tribunal de Contas em



processos que apuraram irregularidades cometidas no Pregão nº 040/2010/SEMAD e contratos respectivos, notadamente Contratos nº 124/PGM/2011, 125/PGM/2011, 126/PGM/2011, 058/PGE/2012 e 059/PGE/2012, firmados com a SEMAGRIC.

O Ministério Público juntou no id. 88527355 o inteiro teor dos acórdãos proferidos nos autos nº 0000232- 24.2013.8.22.0501, 0000233-09.2013.8.22.0501 e 0001582-22.2018.8.22.0000, os quais confirmam que o réu FRANCISCO EDWILSON BESSA HOLANDA DE NEGREIROS é dono de fato das empresas PORTO JÚNIOR CONSTRUÇÕES LTDA e FORTAL CONSTRUÇÕES LTDA.

Citado, **José Wildes de Brito** juntou contestação no id. 89846118, não aduziu preliminares. No mérito, alegou falta de comprovação do dolo, assim como que os contratos são lícitos, sendo praticados e executado dentro da legalidade. Afirmou ainda que não houve prejuízos ao erário. Noticiou ainda que o sistema de controle de combustível não seria um meio adequado para aferir a efetiva realização dos serviços de horas-máquina. Por fim, que há subjetividade nas acusações.

Roberto Eduardo Sobrinho juntou sua contestação em id. 93958849, não aduziu preliminares. No mérito, nega que tenha sido omissos quanto ao controle de horas-máquina, afirmando que implementou um sistema de controle e fiscalização conforme determinação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). Argumenta que não era sua responsabilidade fiscalizar pessoalmente todos os contratos, sendo essa atribuição delegada às secretarias responsáveis. A defesa sustenta que o Ministério Público não apresentou provas de que tenha agido com dolo ou que tenha se beneficiado das fraudes, pois as interceptações telefônicas não o mencionam. Requer seja aplicada as novas disposições da Lei de Improbidade.

José Wildes de Brito juntou petição em id. 94738942 alegando que o fato está prescrito em razão das disposições da nova LIA.

Jeoval Batista da Silva colacionou contestação em id. 97266566, onde aduziu preliminares de prescrição, inépcia da petição inicial e ilegitimidade passiva. No mérito, argumenta que não houve conduta dolosa ou culposa que caracterizasse ato de improbidade administrativa, conforme descrito pela Lei 8.429/92. Afirma que suas ações estavam dentro da legalidade e do cumprimento das funções administrativas, sem intenção de causar prejuízo ao erário ou de obter qualquer vantagem indevida. Afirma ainda que não há prova de dolo ou má-fé por parte do réu, o que seria fundamental para configurar o ato de improbidade administrativa, assim como de eventual benefício financeiro.

Rubens Aleine de Melo Nogueira; Josemar Peusa Silva e Silmo da Silva Santana apresentaram, de forma conjunta, contestação no id. 100721109, onde aduziu inépcia da inicial, prescrição, pugnam reconhecimento da coisa julgada material em razão da sentença proferida na ação pena n.0003640-13.2019.8.22.0501, assim como a coisa julgada material decorrente do processo n.0002317-62.2012.8.22.0001. No mérito, alega que não atuaram com dolo ou culpa, elementos fundamentais para a caracterização de ato de improbidade administrativa, que os contratos firmados seguiram todos os trâmites legais e foram devidamente fiscalizados pelos órgãos competentes. Sustentam ainda que os réus não obtiveram qualquer vantagem econômica em decorrência dos fatos narrados na petição inicial. Desta forma, não haveria enriquecimento ilícito por parte dos réus, o que afastaria uma das hipóteses de improbidade administrativa previstas na Lei nº 8.429/92. A contestação ainda destaca que as supostas irregularidades apontadas pelo Ministério Público são fruto de divergências técnicas e não de má-fé ou desvio de conduta dos réus.

Foi expedido edital de citação (id. 101106074) para Roberto Eduardo Sobrinho; Valney; Cristian Pereira de Moraes; Francisco Itamar da Costa, e Josemar Peusa Silva.



Francisco Edwilson Bessa Holanda de Negreiros compareceu nos autos em id. 106538625 e juntou contestação, não aduziu preliminar. No mérito, alega a ausência de conduta específica atribuída ao réu. Segundo a defesa, a acusação relaciona-se a supostas irregularidades em contratos entre a empresa Fortal e a Prefeitura de Porto Velho, detectadas durante a Operação Vórtice, mas a única acusação contra Edwilson é a de que ele seria sócio de fato da Fortal, sem atribuir qualquer ato ímprobo específico.

O MPRO apresentou réplica sobre a contestação de Francisco Edwilson Bessa Holanda de Negreiros em id. 106846826.

O MPRO apresentou réplica às contestações em id. 10597928. Inicialmente aduziu que, que houve a citação dos seguintes: 1) Roberto Eduardo Sobrinho – Citado por Edital (ID: 91729084); 2) Fortal Construções LTDA-EPP – Citada por Oficial de Justiça na pessoa de Valney Cristian Pereira de Moraes (ID: 84861344); 3) Francisco Edwilson Bessa de Holanda Negreiros – Citado por Oficial de Justiça (ID 84861344); 4) Valney Cristian Pereira de Moraes – Citado por Oficial de Justiça (ID 43293326); 5) João Francisco da Costa das Chagas Junior – Citado por Oficial de Justiça (ID: 84861344); 6) José Wildes De Brito – Citado por Aviso de Recebimento (ID: 37064524); 7) Jeoval Batista da Silva – Citado por Oficial de Justiça (ID: 88455898); 8) Francisco Itamar da Costa – Citado por Edital (ID: 34559668); 9) Silmo da Silva Santana – Citado por Oficial de Justiça (ID: 88455898); 10) Rubens Aleine de Melo Nogueira – Citado por Oficial de Justiça (ID: 88455898). Argumentou, em síntese, que os fatos, a participação e o proveito obtidos estão comprovados nos autos.

Intimadas as partes para especificarem provas, o MPRO requereu (id. 106392295) o reaproveitamento das alegações finais apresentadas nos autos de nº 0007803-36.2019.8.22.0501, correspondente ao processo criminal da Operação Vórtice relacionado ao contrato administrativo nº 124/PGM/2011 celebrado entre o Poder Público e a empresa FORTAL, ora requerida, bem como o compartilhamento das provas produzidas na respectiva ação penal.

Jeoval Batista da Silva, Silmo da Silva Santana, Rubens Aleine de Melo Nogueira, Josemar Peusa Silva e João Franciscos da Costa Chagas Júnior, em petição de especificação de provas id. 106943226, requereu o compartilhamento de depoimentos de testemunhas e interrogatórios realizados em ações penais.

José Wildes de Brito (id. 107066775) requereu compartilhamento de provas testemunhais arroladas nos autos de n. 0000391-64.2015.822.0501-1ªVCriminal. Roberto Eduardo Sobrinho (id. 107137042) requereu o julgamento conforme o estado do processo, observada a inexistência manifesta de ato de improbidade.

Em decisão saneadora (id. 111187796) foi afastada a alegada prescrição e as preliminares aduzidas.

José Wildes de Brito (id. 112299425), apresentou suas alegações finais. Roberto sobrinho apresentou suas alegações finais por meio da petição de id. 116671342.

Ministério Público do Estado de Rondônia apresentou suas alegações finais por meio da petição de id. 113417840.

Sem mais.

É o relatório. Passa-se a decisão.

II - Da conduta punível por meio da Lei De Improbidade Administrativa



O conceito de improbidade se aplica aos atos administrativos que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da administração pública de seus preceitos basilares de moralidade, legalidade e impessoalidade, ferindo os princípios da Constituição Federal.

Esse conceito é bem mais amplo do que o de ato lesivo ou ilegal em si. É o contrário de probidade, que significa qualidade de probo, integridade de caráter, honradez. Logo, improbidade é o mesmo que desonestidade, falta de probidade.

A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador, e por isso afastou a prática de atos atentatórios aos princípios da Administração pública.

O Ministério Público do Estado defende ter ocorrido ato de improbidade administrativa prevista no art. 11, V, da lei n. 8.429/92, em razão das condutas de direcionamento/dispensa indevida de licitação, o que viola o caráter competitivo dos certames de contratação tipificado na modalidade de violação dos princípios administrativos.

Ocorre que, como dito anteriormente, o propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores e terceiros sem a comprovação de má-fé.

A ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta das partes envolvidas.

A Lei n. 14.230 /2021 promoveu profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais a supressão das modalidades culposas nos atos de improbidade. Consoante se infere da redação do art. 1º, § 1º, segundo a qual "consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas *dolosas* tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais".

Como definição, estabeleceu o dispositivo legal: "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" (§ 2º) e que "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" (§ 3º). Além de estabelecer expressamente que se aplicam "ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador" (§ 4º).

O Supremo Tribunal Federal, em 18/08/2022, ao finalizar o julgamento do Recurso Extraordinário no Agravo nº 843989, fixou a tese do Tema 1199 nos seguintes termos: 1) 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**.

Da recente alteração da Lei n. 8.429/1992, pela Lei n. 14.230/2021, se estabeleceu o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, *ex vi* do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, sendo necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.



Há de se ter em mente que o dolo, especialmente para fins de caracterização de ato de improbidade, poderá e deverá ser tratado como não apenas a vontade livre e consciente, mas a vontade livre e consciente de praticar os atos de tal maneira, que vão além do ato praticado sem cuidado, sem cautela, e sim com a ausência de cuidado deliberadas de lesarem o erário.

Então o dolo específico, especialmente para fins de caracterização de ato de improbidade, é o ato eivado de má-fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade.

Neste sentido é a jurisprudência, *in verbis*:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR TEMPORÁRIO. AUTORIZAÇÃO. LEI LOCAL. DOLO. AFASTAMENTO. 1. Em face dos princípios a que está submetida a administração pública (art. 37 da CF/1988) e tendo em vista a supremacia deles, sendo representantes daquela os agentes públicos passíveis de serem alcançados pela lei de improbidade, o legislador ordinário quis impedir o ajuizamento de ações temerárias, evitando, com isso, além de eventuais perseguições políticas e o descrédito social de atos ou decisões político-administrativos legítimos, a punição de administradores ou de agentes públicos inexperientes, inábeis ou que fizeram uma má opção política na gerência da coisa pública ou na prática de atos administrativos, sem má-fé ou intenção de lesar o erário ou de enriquecimento. 2. A questão central objeto deste recurso, submetido ao regime dos recursos repetitivos, é saber se a contratação de servidores temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, configura ato de improbidade administrativa, em razão de eventual dificuldade de identificar o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito administrativo. 3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, desde há muito, a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público baseada em legislação local afasta a caracterização do dolo genérico para a configuração de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública. 4. **O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.429/1992, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.** 5. Para os fins do art. 1.039 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese: "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 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública." 6. In casu, o Tribunal de origem manteve a sentença que condenou os demandados, mesmo levando em conta a existência de lei municipal que possibilitava a contratação temporária da servidora apontada nos autos, sem a prévia aprovação em concurso público, motivo pelo qual o acórdão deve ser reformado. 7. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 1930054 SE 2021/0028848-6, Data de Julgamento: 11/05/2022, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 24/05/2022)*



*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, VI, DA LEI Nº 8.429/92. PREFEITO. NÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ATO ÍMPROBO NÃO COMPROVADO. EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO ANTE A ALTERAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DADA PELA LEI Nº 14.230/21. APELAÇÃO PROVIDA. SENTENÇA REFORMADA. 1. Nos termos da Lei nº 8.429/92, alterada pela redação dada pela Lei nº 14.230/21, o art. 11, VI, constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública toda ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, caracterizada, por deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades. 2. Assim, para que se configure ato de improbidade que afronte os princípios da administração pública, após a alteração da Lei nº 8.429/92, **se faz necessária a comprovação do dolo específico na conduta do agente**, qual seja a demonstração nos autos de que a omissão da prestação de contas tem como intenção escamotear irregularidades no trato com a coisa pública. 3. Não havendo provas nos autos no sentido de que o requerido deixou de prestar contas com o propósito específico de não revelar ilicitudes na gestão com a coisa pública, impõe-se a reforma do decisum para afastar a condenação nas penas do art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa pela prática de ato ímprobo previsto no art. 11, VI, da mesma Lei, ante a aplicação retroativa da norma mais benéfica. 4. Apelação do requerido a que se dá provimento. (TRF-1 - AC: 10001925020174014301, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, Data de Julgamento: 08/03/2022, 3ª Turma, Data de Publicação: PJe 10/03/2022 PAG PJe 10/03/2022 PAG)*

Inclusive sobre a necessidade de comprovação do dolo específico para que haja condenação reconhecendo ato de improbidade administrativa, é também a Jurisprudência do e. TJRO, senão vejamos, *in verbis*:

*Recurso de apelação. Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa. Cumulação indevida de cargos públicos. Cargos de natureza e carga horária incompatíveis entre si. Dolo e má-fé patentes. Conduta ímproba caracterizada. Recurso do Ministério Público parcialmente provido. A Lei n. 8.429/92 prevê três tipos de atos que configuram improbidade administrativa, quais sejam: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); atos que causam prejuízo ao erário (art. 10); atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). **Na esteira da jurisprudência vigente, para caracterização da irregularidade como ato de improbidade administrativa que cause enriquecimento ilícito ou que causem prejuízo ao erário, deve restar demonstrado o dolo específico do agente e, nos casos de atos contrários aos princípios da Administração, basta demonstração do dolo genérico ou ao menos culpa na conduta perpetrada.** A norma contida no art. 37, XVI, da Constituição Federal explicita quais cargos públicos são cumuláveis e em quais circunstâncias, sendo que, nas hipóteses em que o agente opta deliberadamente por acumular indevidamente cargos públicos, em nítida afronta ao permissivo constitucional, inclusive tendo assinado regularmente ponto de frequência e, posteriormente, sofrido condenação criminal pela constatação do falso teor das declarações, tem-se por caracterizado ato de improbidade administrativa. As sanções oriundas de condenação pela prática de improbidade administrativa devem guardar correlação com o correspondente ato ímprobo praticado e serem fixadas à luz*



dos princípios de razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de revisão da reprimenda. (TJ-RO - AC: 00006632420148220016 RO 0000663-24.2014.822.0016, Data de Julgamento: 25/05/2020)

Assim, de acordo com o entendimento jurisprudencial amplamente majoritário no Superior Tribunal de Justiça – STJ, assim como perante nosso e. TJRO, necessário a comprovação do elemento subjetivo, dolo específico, para configuração da conduta ímproba.

Em arremate, vale consignar que, nos termos dos precedentes citados, o afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que, como já dito, conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a sua caracterização, ex vi do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.429/1992, sendo necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.

Desta forma, passo a análise das condutas praticadas pelos demandados, visando identificar se existem elementos dolosos específicos passíveis de punição por meio da aplicação da Lei n. 8.429/1992.

III - Das condutas ímprobas supostamente praticadas

A presente ação versa sobre desvios de recursos públicos no âmbito da “Operação Vórtice,” que envolveu contratos de locação de máquinas e prestação de serviços pela Fortal Construções e outras empresas, as quais teriam recebido valores sem a devida prestação dos serviços contratados, com a participação de agentes públicos que teriam sido também beneficiados.

Fundamenta a lide que as investigações apontaram falsificação de relatórios e notas fiscais, além de adulterações nas horas trabalhadas pelas máquinas contratadas. Ainda, afirma que a auditoria constatou que os serviços não foram prestados conforme alegado, pois não houve o abastecimento dos veículos necessários para a realização das atividades.

Assim, defende que houve, com a prática conjunta, atos que geraram danos ao erário, enriquecimento ilícito de terceiros e agentes públicos, além de lesão aos princípios que regem a atividade administrativa.

Analisando os autos, percebe-se que a matéria foi objeto de investigação em procedimento criminal, sendo que as decisões e depoimentos coletados no Juízo da 1ª Vara Criminal da Comarca de Porto Velho, Autos do Processo n. 0007804-21.2019.8.22.0501, foram juntados aos presentes autos como meio de provas.

No caso dos autos criminal, a sentença discorreu detalhadamente e profundamente sobre as provas testemunhais e documentais carreadas aos autos, citando inclusive, diversos trechos de depoimentos. Nesse aspecto, importante se faz a transcrição dos depoimentos relevantes citados na sentença:

“Em juízo, a testemunha Paulo Ribeiro de Lacerda, Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em extenso depoimento prestado nos presentes autos e também nos autos n. 0003640-13.2019.8.22.0501, relatou que atuou como Presidente da Comissão para análise dos contratos, formada entre servidores do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e Ministério Público. Disse que a fiscalização do pregão 040 ocorria desde o ano de 2010, tendo sido um processo bastante tumultuado e que, ainda durante a fase de licitação, fora determinado à



*Prefeitura que estabelecesse mecanismos de controle das horas-máquinas. Asseverou que com a deflagração da Operação Vórtice, diversos documentos de cunho administrativos foram colhidos pela Polícia Federal e, em virtude disso, fora formada a referida comissão para sua análise. Relatou que quando da fiscalização documental, verificou-se que a Prefeitura de Porto Velho implantou os referidos mecanismos de controle, no entanto, eram adulterados, havendo diversas rasuras grosseiras, inclusive com o uso de corretivo. Afirmou ainda que durante a análise, a quantidade de combustível fornecido para as máquinas não correspondia com a quantidade de horas trabalhadas informadas, havendo grande diferença de fornecimento durante os meses. As horas trabalhadas permaneciam iguais e a quantidade de combustível era reduzida, havendo a presunção de que não houve o efetivo trabalho pelos equipamentos. Aduz ainda que, em função de determinação emanada pelo TCE para que a Prefeitura fizesse um controle melhor do fornecimento de combustível, o que foi implantado pelo município e, a partir dos relatórios de fornecimento do combustível, foi possível proceder à apuração do dano praticado, haja vista a grande diferença entre a quantidade de combustível consumido pelos equipamentos e a quantidade de horas trabalhadas. Informou ainda que para a apuração do dano, a comissão utilizou como parâmetro a Tabela TCPO-10, mesmo parâmetro utilizado pelo DER para aferição e estimativa de combustível/hora por equipamento. Asseverou também que foi utilizada uma porcentagem de 20% (vinte por cento) para mais ou para menos, tendo em vista que tal parâmetro é teórico e cada equipamento, ao longo de sua vida útil, consome mais ou menos combustível, sendo considerado como dano somente os valores encontrados que ultrapassaram esse limite de 20%. Asseverou também que durante a análise documental foi verificado que não havia diferenciação de horas produtivas ou improdutivas, sendo todas as horas apontadas nos relatórios como horas produtivas, com a existência de equipamentos que chegavam a funcionar cerca de 13 ou 14 horas diárias, sem informação de pausa para abastecimento ou manutenção. Relatou que pelas escutas telefônicas, não sabe afirmar se os fiscais de campo tinham independência, mas que as anotações pareciam ser feitas depois, para majorar as horas trabalhadas, havendo ainda alguns controles com marcações de horas feitas anteriormente ao trabalho realizado, com lançamento de alguma observação de parada, como, por exemplo, a ocorrência de período chuvoso. Tal prática seria uma tentativa de ajuste bastante grosseira para aproximar o controle diário com a planilha de liquidação da despesa do mês. **Perguntado se tem algum conhecimento ou formação sobre obras rodoviárias, disse que não, afirmando que já fez alguns cursos na área, em função de sua atuação fiscalizatória, mas não especificamente nessa matéria, asseverando inclusive que não tem nenhuma formação em funcionamento de máquinas, mas que se valeram de uma equipe de engenheiros e de dados de órgãos que regulamentam e estabelecem o quantitativo de consumo horas-máquina, de forma que os dados que se apresentam são muito claros que não se precisaria ter formação específica de engenharia para perceber que os dados registrados não condiziam com os dados declarados. Sobre a estabilidade no sistema ou período de adaptação para alimentação adequada, respondeu que não fizeram essa análise. Disse ainda que não sabe dizer se algum outro membro da comissão tem formação nessa área específica. Perguntado se foi feita alguma constatação in loco, para ver alguma máquina em funcionamento, disse que a auditoria foi posterior aos fatos e que o trabalho foi a partir dos controles que deveriam ter sido feitos ou que foram feitos, não havendo***



trabalho in loco. Perguntado se em uma eventual análise in loco, acompanhando serviços de mesma natureza, se seria possível chegar a conclusões diversas da do relatório, respondeu que sim, pois a quantificação do dano seria sempre estimada, tendo em vista que não está sendo feita uma análise concomitante à execução do serviço, podendo se chegar a mais ou a menos, porém, acredita que a diferença não seria discrepante, tendo informado ainda que chegaram a valores bastante reais. Perguntado se o controle de combustível que foi utilizado para análise técnica é realmente o que consta dentro do processo, ou seja, os relatórios, respondeu que utilizaram somente os relatórios como parâmetro. Disse ainda que partiram do pressuposto de que as máquinas só trabalham a partir do combustível fornecido, até pelo fato de que não era cabível que o próprio empresário, dono das máquinas, forneceria o combustível para prestar serviço ao município. Em relação às anotações de horas trabalhadas e não trabalhadas (produtiva e não produtiva), disse que o município pagou tudo como hora produtiva e não houve registro das horas improdutivas, ou seja, das horas que a máquina estaria parada. Ressaltou que a hora improdutiva deveria ser paga a menor que a hora produtiva, ou seja, o prejuízo pode ser ainda maior. Sobre a estabilidade no sistema ou período de adaptação para alimentação adequada, respondeu que não fizeram essa análise.

A testemunha Igor Tadeu Ribeiro de Carvalho, Auditor de Controle Externo do TCE, à época, Analista Processual do Ministério Público, relatou que a auditoria consistiu em dois blocos de avaliação: 1º análise da licitação, legalidade, especialmente quanto à fraude à competitividade dentro da licitação, se houve conluio ou acordo entre os licitantes para a concorrência do certame. 2º liquidação da despesa em relação aos pagamentos de horas máquinas de máquinas pesadas. Informou que, com relação a liquidação da despesa, foi feita uma análise comparativa entre o combustível que foi fornecido para o funcionamento das máquinas e caminhões e a quantidade de horas liquidadas no contrato, sendo utilizado como referência metodológica o consumo de combustível estimado dentro dos manuais do DNIT para efeito de precificação de contratos para obras em rodovias federais. Salientou que esses manuais são padrão para elaboração de projeto básico de obras rodoviárias, especialmente no âmbito da União e foi utilizado como referência técnica como critério de auditoria, especificamente para esse trabalho. Enfatizou ainda que ele, particularmente, não tinha utilizado ainda esse tipo de manual como metodologia, pois esse era um caso novo dentro do TCE, então foi a primeira vez que foi utilizada essa técnica. Aduz que esse método foi utilizado para analisar um possível superfaturamento do contrato, sendo feita uma estimativa de quilômetros percorridos e horas executadas, com base no consumo que foi fornecido, tudo a partir dos registros que foram fornecidos pela Prefeitura. Informou também que durante a análise foram identificadas rasuras em partes dos controles, havendo discrepância bastante significativa entre o consumo esperado (conforme as horas que foram liquidadas/pagas) e o consumo efetivamente registrado nos controles. Os controles registrados apresentavam uma discrepância a maior do que consumo que era esperado. Havia um excesso de horas registradas em relação ao combustível que era fornecido. Em relação às horas improdutivas e produtivas, disse que, de acordo com o edital da licitação, os licitantes deveriam apresentar um preço para cada tipo de hora, e a razão técnica disso é a diferenciação do preço da hora produtiva e da hora improdutiva. O que foi constatado é que quando as propostas foram apresentadas o preço das horas



produtivas e improdutivas eram iguais, não foi feita essa diferenciação. Relatou ainda que, como o contrato previa o pagamento de, no mínimo, 8 horas diárias, quando a máquina funcionava menos de 8 horas, essas horas que faltavam para completar as 8 horas eram pagas como horas produtivas. A testemunha ainda afirmou que, na opinião da comissão, o valor das horas improdutivas deveria ser menor que o valor das horas produtivas, em função da precificação, fato este que foi considerado como causa do dano na execução deste contrato. Referente ao controle de combustível, a testemunha relatou que a prefeitura, por meio da SEMAD, havia implantado um sistema eletrônico para registro do fornecimento de combustível em virtude de determinação do TCE, asseverando ainda que a maior parte das informações que foram utilizadas para apurar o quanto de combustível era fornecido para cada máquina, foi retirada desse sistema. **Pontuou também que no início do contrato, quando esse sistema ainda não existia, o controle era feito de forma manual por meio de umas fichas de fornecimento. Disse também que para essa apuração eles utilizaram como fonte tanto o registro físico quanto o eletrônico, tendo o registro eletrônico abrangido a maior parte da execução do contrato. Relatou ainda que o sistema era alimentado pelos servidores da prefeitura, cada um tinha um "login" e senha, e as requisições de combustível vinham por meio desse sistema.** A testemunha asseverou ainda que o procedimento de oitiva de servidores, dentre eles os fiscais de campo, não foi incluído como critério de análise, mas tão somente análise de documentos como fonte de informação.

A **testemunha José Uilton Dantas Chaves**, devidamente compromissada, informou que era motorista de caminhão, cooperado da cooperativa, tendo prestado serviços para prefeitura através de empresas contratadas, sendo uma delas a empresa RR. Destacou que tal prestação de serviço ocorreu no período de 2010-2012, sendo seu regime de pagamento mensal, sem valor fixo. Enfatizou que somente era pago os dias que o veículo ficava à disposição do contrato, independentemente se ficasse sem utilização. Asseverou também que seu regime de trabalho era de segunda a sábado, com o controle realizado por meio da prefeitura. Outrossim, disse que o pagamento era disponibilizado pela cooperativa. Ademais, informa que determinados pagamentos não foram realizados em razão da paralisação dos serviços pela operação policial (sic). Destacou que seus serviços para a empresa RR consistiam em realizar cascalhamento de ruas e limpezas. Ademais, relatou que o abastecimento era realizado diariamente, sendo utilizado em torno de 80L diários, não sabendo precisar com certeza. Informou também não se lembrar de prestar serviços para a empresa Porto Júnior, confirmando somente a prestação de serviços para a empresa RR através da cooperativa. Relatou que todos tinham acesso aos controles de serviços não sendo vedado o acesso. Constou ainda que foi proprietário do caminhão em torno de 4 anos, destacando que o consumo poderia variar de acordo com o serviço prestado (regime leve ou alto). Asseverou não ter conhecimento sobre os valores recebidos da prefeitura e pagos pela empresa RR aos cooperados, não sabendo precisar se tal valor seria superior ao repassado aos contratados.

Trago aos autos ainda o **depoimento da testemunha Clara Luana Ayres**, prestado nos autos n. 0006273-94.2019.8.22.0501, como prova compartilhada. A referida testemunha, devidamente compromissada, relatou que **há época trabalhava na Assessoria Técnica e que todos os processos de pagamento passavam por seu setor, recordando que os processos de hora-máquina estavam dentro da legalidade.** Constou que o que chegava na Assessoria Técnica eram apontamentos feitos de forma manual, pelos



*encarregados de campo, enfatizando que, ao final, as informações eram compiladas digitalmente, através de planilhas e incluídas nos processos, sendo toda a documentação separada por equipamentos. Explicou que após esse procedimento de compilação, o processo era levado ao Secretário Adjunto para validação e, após, para a Procuradoria Geral do Município validar tudo o que constava no processo. Relatou ainda não ter lembranças da Semusb ter ficado sem receber combustível nos anos de 2011/2012 e nem de máquinas terem ficado sem trabalhar por falta de combustível. **Perguntada sobre quais critérios são utilizados para o abastecimento das caçambas, respondeu que o sistema abastece utilizando a métrica km/L, sendo uma média de 200L. Disse ainda que um caminhão caçamba utilizar um tanque por dia é muito fora da realidade. Ao ser questionada se havia desconfiância acerca dos horários em que as máquinas trabalhavam (até 18/19h), respondeu que não, pois era comum o trabalho diuturno (manhã, tarde e noite).** Por fim, asseverou que os relatórios que vinham do campo sempre apresentavam rasuras, pois eram feitos manualmente*

Como se pode verificar, não restou devidamente comprovado o grau de envolvimento dos demandados nas supostas irregularidades quanto à confecção de relatórios que teriam gerado danos ao erário e enriquecimento de terceiros, até mesmo porque nem mesmo se sabe se de fato houve danos ao erário pelas supostas marcações alteradas de controle de combustível.

Como dito anteriormente, na linha da jurisprudência vigente, para caracterização da irregularidade como ato de improbidade administrativa que cause enriquecimento ilícito ou que causem prejuízo ao erário, deve restar demonstrado o dolo específico do agente, sendo que tal dolo não ficou demonstrado.

De acordo com os depoimentos supra, toda a operação foi baseada, em sua grande parte, em análise documental, empregando parâmetros e tabelas de serviços que poderiam não refletir a realidade da utilização dos maquinários pesados empregados para a realização dos mais diversos serviços.

Ademais, chama atenção o depoimento da testemunha Igor Tadeu, quando afirma que nunca tinham utilizado o manual (TCPO-10) como metodologia, pois esse era um caso novo dentro do TCE, sendo a primeira vez que essa técnica para cálculo de dano era utilizada. Além disso, a testemunha afirmou que não existiu verificação in loco ou mesmo a realização de perícia técnica em equipamento em iguais condições.

Em sentença proferida pelo Juízo Criminal, ficou consignado pelo magistrado que “**não se pode considerar como eficaz o trabalho de uma comissão técnica que afirma categoricamente que tal situação se perfaz em função de registros indevidos de horas produtivas, mas quando não existiu qualquer tipo de verificação in loco ou mesmo a realização de perícia técnica em equipamento em iguais condições, a fim de se chegar a uma certeza sobre os fatos**”.

De fato, é possível constatar a insuficiência de certeza da análise realizada pelos técnicos do TCE, onde não foi possível verificar a existência do dolo necessário para a configuração dos crimes imputados aos demandados.

Inclusive, em grau de recurso, o e. TJRO, analisando os autos do processo criminal concluiu que não havia provas sobre os supostos atos irregulares praticados de forma dolosa a gerar a condenação dos envolvidos em irregularidades que nem mesmo ficaram evidenciadas de forma clara.



No acórdão proferido (id. 116762282) ficou consignado o seguinte:

“

Nesse passo, tal como entendeu a d. Procuradoria de Justiça, a sentença absolutória deve ser mantida, pois a autoria e materialidade dos crimes descritos na denúncia não se confirmaram com a força necessária para sustentar uma eventual condenação dos Apelados. Isso decorre do fato de que as provas colhidas no transcorrer da instrução processual não se mostraram suficientes para sustentar eventuais condenações dos apelados.

In casu, não havendo provas suficientes da ocorrência dos delitos imputados na exordial, nem do dolo específico do agente, está justificada a sentença absolutória.

...”

Assim, não identifico o elemento dolo nas condutas praticadas pelos demandados a possibilitar a condenação destes por supostos atos de improbidade administrativa.

Dispositivo:

Ante o exposto, julgam-se improcedente os pedidos da presente ação em face dos demandados.

Encerra-se a fase cognitiva com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do CPC.

Sem custas. Sem honorários advocatícios.

Sentença não sujeita a remessa necessária, oportunamente arquivem-se.

Vindo recurso voluntário, intime-se a parte contrária para apresentar contrarrazões e remetam-se ao e. TJRO.

Sentença publicada e registrada eletronicamente. Intimem-se.

Porto Velho - RO , 29 de março de 2025 .

Ines Moreira da Costa

Juíza de Direito

Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

