PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2026.0001039357

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1058543-88.2024.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que são apelantes MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO e INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS - CAMPREV, são apelados ----------, ---------- e ----------.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores SILVIA MEIRELLES (Presidente sem voto), MARIA OLÍVIA ALVES E ALVES BRAGA JUNIOR.

São Paulo, 27 de outubro de 2026.

JOEL BIRELLO MANDELLI
Relator(a)
Assinatura Eletrônica

Apelação nº 1058543-88.2024.8.26.0114
Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo e Instituto de Previdência Social do Município de Campinas (CAMPREV)
Apelados: ----------, ---------- e ----------
Comarca: Campinas
Juiz: Francisco José Blanco Magdalena
Voto nº 6543

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA LEGAL DE PROVA DO DOLO ESPECÍFICO E DA PERDA PATRIMONIAL EFETIVA. INCOMPATIBILIDADE COM DANO RECURSOS DESPROVIDOS.
I. Caso em exame. 1. Apelações interpostas contra a r. sentença que julgou improcedentes os pedidos condenatórios por atos de improbidade administrativa formulados em face de ex-Diretor-Presidente, exAssessor da Presidência e empresa contratada, em razão de

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 05/2023 e Contrato nº 21/2023.

II. Questão em discussão. 2. Consiste em verificar se os agentes públicos e a pessoa jurídica demandada praticaram, dolosamente, os atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, incisos VIII e XI, da Lei nº 8.429/1992, em razão do suposto direcionamento do Pregão Presencial nº 05/2023, da inabilitação da licitante inicialmente classificada e das alegadas irregularidades na execução do Contrato nº 21/2023. III. Razões de decidir. 3. A responsabilização por improbidade administrativa exige a demonstração de dolo específico e efetiva perda patrimonial, conforme a Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021. 4. A instrução probatória demonstrou a regularidade do certame e afastou a conduta dolosa dos demandados em lesar o erário público. 5. No caso concreto, o conjunto probatório demonstrou a ausência de prejuízo material ao erário ou sobrepreço. O contrato foi celebrado por R$ 15.986.000,00, valor expressivamente inferior ao preço médio referencial de mercado obtido na fase de planejamento da contratação (R$ 17.594.050,00), restando não demonstrado qualquer sobrepreço ou superfaturamento. A proposta de licitante inabilitada por descumprimento de critérios editalícios não serve de parâmetro válido para quantificação de prejuízo patrimonial.

IV. Dispositivo e tese. 6. Recursos de apelação desprovidos, mantendo-se integralmente a r. sentença de

improcedência.

Tese de julgamento: 1. A configuração dos atos de improbidade administrativa tipificados no artigo 10, caput e inciso VIII, da Lei nº 8.429/1992 exige a demonstração inequívoca de dolo específico e a comprovação de efetiva perda patrimonial aos cofres públicos. 2. A contratação celebrada por valor inferior ao teto de referência de mercado, acompanhada da efetiva e comprovada prestação dos serviços sem sobrepreço, descaracteriza a ocorrência de dano ao erário.

Legislação: CF/88, art. 37, § 4º; Lei nº 8.429/92. Jurisprudência: STF, Tema nº 1.199; STJ, AgInt no REsp n. 2.172.882/RJ, Rel. Min. Afrânio Vilela, j. 20/08/25; TJSP: AC 1007452-07.2017.8.26.0048, Rel. J. M. Ribeiro de Paula, j. 10/04/24; AC 0000861-28.2011.8.26.0510, Rel. Alves Braga Junior, j. 30/03/26; TJSP, AC 0005286-53.2006.8.26.0323, Rel. Martin Vargas, j. 18/05/26.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

Vistos.

Apelações interpostas pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** e **Instituto de Previdência Social do Município de Campinas (CAMPREV)** contra a r. sentença (fls. 3502/3506) que julgou improcedente a ação de responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa movida pelo primeiro em face de ----------, ---------- e ----------.

Na origem, o órgão ministerial sustentou, em apertada síntese, a ocorrência de irregularidades no Pregão Presencial nº 05/2023, promovido pelo CAMPREV para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema de gestão previdenciária e de recursos humanos destinado ao Regime Próprio de Previdência Social RPPS, abrangendo licenças de software, implantação, migração, treinamento, manutenção e suporte técnico.

Segundo o relato, os agentes públicos ----------, então Diretor-Presidente da autarquia, e ----------, assessor da Presidência, teriam atuado em conluio e de forma dolosa para direcionar o certame em favor da empresa corré "----------", mediante manipulação do Termo de Referência, interferência indevida na fase de habilitação e anulação irregular dos atos de adjudicação e homologação.

Aduziu-se que, após a inabilitação da primeira colocada, foi reaberta a sessão pública para a apresentação de novas propostas, da qual teria participado apenas a empresa ----------, posteriormente declarada vencedora pelo valor de R$ 15.986.000,00, superior em R$ 2.136.000,00 à proposta apresentada pela concorrente inabilitada.

Sem embargo, afirmou-se pela ocorrência de irregularidades na execução do Contrato nº 21/2023, consubstanciadas na liberação de pagamentos por serviços supostamente não prestados e na inserção indevida de chamados técnicos, denominados “tickets”, em nome de servidores que não os teriam autorizado.

Durante o processamento do feito, as condutas foram delimitadas

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

aos tipos previstos no art. 10, incisos VIII e XI, da Lei nº 8.429/1992 (fls. 3.109/3.114).

Os autos contaram com a oitiva de doze testemunhas em audiência realizada em 25/02/2026 (fls. 3236/3239) e, ao final, sobreveio a improcedência da ação, nos seguintes termos:

"Ante o exposto, com fulcro no art. 487, inc. I, do Código de Processo Civil, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos formulados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de ----------, ---------- ---------- e ----------.
Sem condenação em custas, despesas processuais e honorários advocatícios, ante a não evidenciação de má-fé, nos termos do art. 18 da Lei n. 7.347/85".

Contrariado, recorre o Ministério Público do Estado de São Paulo (fls. 3568/3575).

Nas razões recursais, sustentou a necessidade de exame aprofundado dos elementos probatórios coligidos aos autos, sob o argumento de que o dolo específico decorre da atuação orquestrada dos agentes públicos para direcionar a contratação à empresa ---------- está presente. Nesse sentido, destacou-se a inserção de cláusulas restritivas sem respaldo da área técnica de informática e o fornecimento prévio de nomes para a realização da cotação de mercado.

Apontou-se ainda pela criação de tumulto na fase de habilitação e a arbitrária anulação dos atos de homologação e adjudicação regularmente praticados pelo Diretor Administrativo, em desconsideração ao parecer da Procuradoria Jurídica. Na sequência, aduz que o afastamento indevido da melhor proposta, apresentada pela licitante ----------, bem como a convocação ilegal de nova sessão pública, sem efetiva competição, e a aprovação forçada da corré na Prova de Conceito, mediante tratamento não isonômico.

Por fim, sustenta que o prejuízo ao erário se consubstancia na diferença de R$ 2.136.000,00 entre a proposta da empresa inabilitada e o valor adjudicado à vencedora.

Igualmente insatisfeita, apela a CAMPREV (fls. 3568/3575).

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

No mérito, assevera que o dolo específico estaria demonstrado pelos atos de manipulação do edital e de perseguição à licitante concorrente, inclusive mediante diligência realizada perante o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória IPAMV.

Nessa linha, a sentença não teria atribuído a devida relevância aos pareceres técnicos emitidos pelo Tribunal de Contas (processo TC-007084.989.24-3), tampouco aos depoimentos que apontariam restrições à manifestação discordante de servidora durante a Prova de Conceito.

Em derradeiro, reiterou a existência de perda patrimonial no valor de R$ 2.136.000,00 e de inexecução contratual decorrente do pagamento por funcionalidades pendentes.

Os apelados apresentaram contrarrazões pugnando pela manutenção da r. sentença de improcedência (fls. 3.615/3.700).

Intimada, a d. Procuradoria Geral de Justiça apresentou parecer opinando pelo desprovimento dos recursos (fls. 3.710/3.713).

5

Recurso tempestivo que dispensa preparo (artigo 1007, §1º do CPC).

Não houve oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

Estão presentes os pressupostos de admissibilidade.

Em preliminar, é levantado o não conhecimento do recurso da CAMPREV sob a alegação de que haveria ofensa ao princípio da dialeticidade.

Sem razão.

A dialeticidade tutela o contraditório recursal, porquanto assegura que a parte contrária possa identificar e responder às razões efetivamente dirigidas contra a decisão.

De acordo com a doutrina: *"Não é incomum que a apelação seja uma repetição da inicial ou da contestação: isto é indesejável. O recurso tem que impugnar especificamente os fundamentos da decisão recorrida, embora possa, é*

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

claro, repisar alguns argumentos de fato ou de direito constantes nas peças iniciais. Ademais, recursos que não atacam especificamente os fundamentos da decisão impugnada geram uma quase impossibilidade de exercício pleno à defesa, porque dificultam sobremaneira a resposta: de duas uma, ou a parte responde ao recurso, ou sustenta que deve prevalecer a decisão impugnada." (WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil: artigo por artigo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016).

Com efeito, na hipótese, o Instituto de Previdência Social do Município de Campinas (CAMPREV) atendeu aos requisitos delineados no artigo 1.010, incisos II e III, do CPC[1] quando atacou especificamente as premissas adotadas pelo magistrado singular quanto à inexistência de dolo específico e à ausência de perda patrimonial efetiva, declinando os motivos de fato e de direito pelos quais almejam a procedência da pretensão punitiva.

O aprofundamento de teses defensivas articuladas na contestação não obsta o conhecimento do recurso quando há efetivo confronto ao comando decisório de primeiro grau.

Isto posto, rejeito a preliminar arguida e passo à análise das razões recursais de ambos os apelantes.

A controvérsia consiste em verificar se os agentes públicos e a pessoa jurídica em questão praticaram, dolosamente, os atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, incisos VIII e XI, da Lei nº 8.429/1992, em razão do suposto direcionamento do Pregão Presencial nº 05/2023, da inabilitação da licitante inicialmente classificada e das alegadas irregularidades na execução do Contrato nº 21/2023.

Na origem, o juízo considerou o conjunto probatório insuficiência para a demonstração do dolo específico e da ocorrência de efetiva perda patrimonial.

[1] CPC. Art. 1.010. A apelação, interposta por petição dirigida ao juízo de primeiro grau, conterá: (...) II - a exposição do fato e do direito; III - as razões do pedido de reforma ou de decretação de nulidade.

Os apelantes sustentam, em síntese, que as provas documentais e testemunhais evidenciariam o favorecimento doloso da empresa ----------, cuja contratação teria causado prejuízo de R$ 2.136.000,00 - correspondente à diferença entre a proposta apresentada pela empresa inabilitada e o valor final do contrato.

Sem razão, contudo.

A responsabilização por improbidade administrativa encontra fundamento no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, concretizado pela Lei nº 8.429/1992, cujo regime, após a Lei nº 14.230/2021, passou a exigir a demonstração de dolo específico para configurar como ímproba a conduta praticada pelo agente público.

O dolo passou, então, a ser definido pela lei como sendo 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"*.

Na mesma esteira, o § 1º do artigo 17-C aponta que *"a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade"*.

A respeito do assunto, o Supremo Tribunal Federal, na análise da

7

matéria sob o regime de repercussão geral através do julgamento do Tema nº 1.199 (ARE 843.989/PR), assentou de modo vinculante que: *"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"*.

No tocante às infrações que ensejam prejuízo ao erário, o art. 10, *caput* e inciso VIII, estabelece como elemento indispensável do tipo que a conduta dolosa provoque, *"efetiva e* ***comprovadamente****, perda patrimonial", "acarretando* ***perda patrimonial efetiva****"*.

Em idêntica direção, o Superior Tribunal de Justiça apresenta julgados paradigmáticos:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 14.230/2021. ALTERAÇÕES DA LEI 8.429/1992. DOLO ESPECÍFICO COMO REQUISITO INDISPENSÁVEL PARA A TIPIFICAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. ATOS TIPIFICADOS NO ART. 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE EFETIVO E COMPROVADO DANO AO ERÁRIO. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. A Lei 14.230/2021 modificou consideravelmente a Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo quanto à presença do elemento subjetivo do agente para que a conduta seja tipificada como ímproba. ***2. A novel legislação incluiu no caput do art. 10 da Lei 8.429/1992 a efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º dessa lei, para que o ato seja constituído como ímprobo. 3. A ausência do dolo específico na conduta do réu torna atípico o ato de improbidade administrativa.*** *Precedentes. 4. Agravo interno não provido".* (STJ, AgInt no REsp n. 2.172.882/RJ, Rel. Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 20/08/2025, DJEN de 29/08/2025.)

Pois bem.

A alegação de que os corréus ---------- e ---------- teriam manipulado o Termo de Referência do Pregão

8

Presencial nº 05/2023, com o propósito de direcionar o certame em favor da empresa ----------, não encontrou respaldo no conjunto probatório.

Os autos do Processo Administrativo SEI CAMPREV.2022.00002111-10 revelaram que o procedimento licitatório foi iniciado em 22 de agosto de 2022 por iniciativa da Diretoria Administrativa.

Além disso, o suscitado Termo de Referência foi elaborado em sucessivas versões, diante das contribuições de edição das diretorias e do setor de tecnologia da informação (fls. 2.371/2.726). Estes fatos foram confirmados pelas testemunhas ----------, ---------- e ---------- confirmaram (fls. 3.236/3.239).

O despacho subscrito pelo então Diretor-Presidente ----------, em 16 de fevereiro de 2023, apresentou sugestões destinadas à adequação

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

da contratação às necessidades institucionais, sem determinar a inserção das exigências técnicas posteriormente questionadas (fls. 2.728/2.729).

O próprio Diretor Administrativo declarou ter assinado o edital sem verificar integralmente o respectivo conteúdo, circunstância que enfraquece a alegação de que as exigências impugnadas teriam sido unilateral e exclusivamente impostas pelos corréus.

Ademais, o Termo de Referência estabeleceu, no Anexo I, item 13.11, o percentual mínimo de 90% de conformidade, ao passo que a exigência de atendimento integral dos itens não funcionais e de infraestrutura constou da cláusula 11.9 do edital, subscrito pelo Diretor Administrativo (fls. 2.746, 2.752 e 2.785).

Desse modo, a prova documental não confirma a premissa de que os apelados tenham inserido no Termo de Referência a exigência apontada como instrumento de direcionamento.

Na sequência, cumpre observar que a pesquisa prévia de preços também não evidenciou favorecimento indevido de fornecedores ou prévio ajuste em benefício da ----------.

A estimativa foi realizada pelo Setor de Compras e Contratos do

9

CAMPREV, sob a responsabilidade da servidora ----------, e resultou na apuração do valor médio referencial de R$ 17.594.050,00 (fls. 2.942/2.960).

Ora, a mera indicação de empresas previamente cadastradas como possíveis fornecedoras não caracteriza fraude, especialmente diante da ausência de prova de constrangimento ou interferência na formação dos preços.

O representante da empresa, ----------, declarou em juízo não ter sofrido coação ou pressão para participar da pesquisa mercadológica ou do certame (fls. 3.236/3.239).

Com efeito, não restou observado qualquer dolo específico ou ilicitude na anulação dos atos de adjudicação e homologação praticados pelo Diretor Administrativo em 4 de agosto de 2023 e publicados no Diário Oficial em 7 de agosto daquele ano (fls. 318, 741 e 742)

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

A Lei Complementar Municipal nº 10/2004 atribuía ao DiretorPresidente a administração geral da autarquia, enquanto ao Diretor Administrativo incumbia a prática dos atos relacionados aos procedimentos administrativos, nos termos dos arts. 8º, inciso I, e 10, inciso XIII (fl. 372).

Em consonância com a estrutura funcional, as cláusulas 12.1 e 12.2.1 do edital reservaram ao Diretor-Presidente a competência para apreciar os recursos administrativos, adjudicar o objeto e homologar o procedimento licitatório (fl. 2.747).

Instada a se manifestar a respeito da situação posta, a Procuradoria Jurídica do CAMPREV reputou inválidos os atos praticados por autoridade incompetente, conforme parecer subscrito pelo Procurador-Chefe Paulo César Teixeira Júnior em 16 de agosto de 2023 (fls. 371/374 e 2.961/2.964).

Nesse contexto, a anulação promovida pelo Diretor-Presidente em 21 de agosto de 2023, amparada no parecer jurídico e na cláusula 19.6 do edital, inseriu-se no exercício do poder de autotutela administrativa, nos termos da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal.

Quanto à inabilitação da empresa ----------

, entende-se ter sido assegurado o contraditório mediante a apresentação de contrarrazões ao recurso administrativo (fls. 3.004/3.037).

A decisão proferida pela Presidência da autarquia em 11 de setembro de 2023 indicou, de forma circunstanciada, quais foram os requisitos técnicos não atendidos pela licitante – quais sejam: ausência de comprovação de profissional qualificado em administração de banco de dados, com as certificações exigidas pelo item 9.6.4; apresentação de atestado de capacidade técnica considerado incompatível com a dimensão e a complexidade do objeto; insuficiência na demonstração dos requisitos de infraestrutura em nuvem e monitoramento previstos no Anexo I-C; e reprovação na Prova de Conceito quanto ao item 3.9 (fls. 301/307, 1.078/1.090 e 2.976/3.003).

Após a inabilitação da primeira colocada, foram convocadas as licitantes remanescentes. Diante do não comparecimento da segunda classificada, ----------, passou-se à negociação com a terceira colocada, ----------

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

----------, cujo preço foi reduzido para R$ 15.986.000,00 (fls. 669/670 e 1.944/1.945).

A questão foi submetida ao Poder Judiciário no Mandado de Segurança nº 1055955-45.2023.8.26.0114, no qual o pedido liminar foi indeferido por ausência de demonstração imediata de ilegalidade no ato administrativo. Apesar do pronunciamento judicial não ter solucionado definitivamente a controvérsia, existe indicação de que a ilegalidade sustentada não se apresentava manifesta.

Na subsequente Prova de Conceito, adotou-se o índice mínimo de 90% previsto no Anexo I, item 13.11, do Termo de Referência (fl. 2.785).

Embora ---------- tenha manifestado ressalvas quanto

à avaliação, declarou em juízo não ter realizado cálculo matemático acerca do percentual de atendimento.

Consta, ainda, que suas observações não alterariam o resultado final, circunstância igualmente indicada por ---------- (fls. 1.144, 1.181 e 3.236/3.239).

Ausente prova de aplicação seletiva do critério ou de alteração artificial do resultado, não se demonstra o alegado favorecimento da empresa

11

contratada.

Ainda que alguns chamados tenham sido registrados em nome de servidores responsáveis pela validação das soluções, seria necessária a demonstração de que tais registros foram utilizados para simular serviços inexistentes ou justificar desembolsos indevidos.

A correlação não foi comprovada, de modo que a abertura dos chamados pela contratada ou sua vinculação a determinados servidores não permite concluir pela existência de qualquer perda patrimonial efetiva _ pressuposto indispensável para a condenação.

O Contrato nº 21/2023 foi celebrado pelo valor global de R$ 15.986.000,00, quantia inferior em R$ 1.608.050,00 ao valor médio referencial de R$ 17.594.050,00 apurado na fase interna do certame. Não se demonstrou, portanto, que

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

o preço contratado estivesse acima dos valores praticados no mercado, tampouco a ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento.

A mera diferença entre o preço contratado e a proposta de R$ 13.850.000,00 formulada pela empresa inabilitada não caracteriza, por si só, prejuízo ao erário, sendo inadmissível presumir dano a partir de proposta desqualificada por inaptidão técnica.

Uma vez demonstrado que o objeto contratado foi entregue e vem sendo regularmente executado, sem pagamentos indevidos ou ausência de contraprestação, a imposição de ressarcimento implicaria inadmissível enriquecimento sem causa da administração pública.

Desse modo, impõe-se a manutenção da improcedência da ação, uma vez que não foram comprovados o direcionamento do certame, a execução contratual fraudulenta, o sobrepreço ou a realização de pagamentos indevidos; tampouco restou verificada a conduta dolosa dos demandados e a efetiva perda patrimonial suportada pelo CAMPREV - requisitos indispensáveis à configuração dos atos previstos no art. 10, incisos VIII e XI, da Lei nº 8.429/1992.

No mesmo sentido:

12

" IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA _ Câmara Municipal de Atibaia _ Licitação Pública _ Tomada de Preços nº 4/2012 _ Acusação de direcionamento da licitação, conluio e fraude _ ***Ausência de comprovação*** *_ Aditamentos contratuais para adequação do objeto inicial do contrato Descumprimento parcial _* ***Necessária a presença de elemento volitivo para caracterização de conduta ímproba*** *_ Ação ajuizada pela Câmara em busca do ressarcimento dos prejuízos contratuais, julgada procedente _* ***Improbidade administrativa não configurada; ausência do binômio dolo específico e perda patrimonial -Eventual conduta culposa não tipificada, conforme a Lei nº 14.230, de 2021 -Tema 1.199 do STF _ Sentença de improcedência, confirmada*** *_ Recurso de apelação do Ministério Público, desprovido".* (TJSP; AC 1007452-07.2017.8.26.0048; Rel. J. M. Ribeiro de Paula; 12ª Câmara de Direito Público; Foro de Atibaia; j. 10/04/2024).

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

"DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ***IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO.*** *Ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, ajuizada em razão de suposta irregularidade na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de empresa para fornecimento de mobiliário escolar ao Município de Rio Claro.* ***Não se extrai dos autos o elemento doloso, ou seja, a vontade dirigida a lesar os cofres públicos ou desrespeitar princípios administrativos. A dispensa indevida de licitação, por si só, não configura improbidade administrativa sem a comprovação de dolo específico e/ou dano efetivo ao erário. Não demonstração de que o valor dos bens era incompatível com o de mercado.*** *Violação a regras administrativas adstrita ao campo das meras irregularidades não intencionais. Improbidade administrativa não configurada.*

Pedido improcedente. RECURSO DESPROVIDO". (TJSP; AC 0000861-28.2011.8.26.0510; Rel. Alves Braga Junior; 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Rio Claro; j. 30/03/2026).

"DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. ***AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES FORMAIS.***

13

AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E DE DOLO ESPECÍFICO. *APLICAÇÃO DA LEI N. 14.230/21. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Apelação cível interposta pelo Município de Lorena contra sentença que, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada em face de ex-Prefeito, julgou improcedente o pedido e afastou a imputação de irregularidades em procedimento licitatório (Concorrência Pública n. 01/99), sob fundamento de ausência de dolo específico e de dano ao erário. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) definir se as irregularidades verificadas no procedimento licitatório configuram ato de improbidade administrativa à luz da Lei n. 14.230/21; e (ii) estabelecer se há comprovação de dano efetivo ao erário e de dolo específico do agente público aptos a ensejar responsabilização. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Aplica-se a Lei n. 14.230/21 aos processos em curso, que exige dolo específico para configuração de improbidade administrativa, conforme tese*

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.

fixada pelo STF no Tema 1199. ***4. Afasta-se a configuração de ato do art. 10 da LIA, pois o laudo pericial judicial comprova a inexistência de dano ao erário e a compatibilidade dos preços contratados com os de mercado.*** *5. Rejeita-se a presunção de dano in re ipsa, uma vez que a nova redação do art. 10 da LIA exige demonstração concreta de prejuízo patrimonial. 6. Reconhece-se a existência de irregularidades formais no certame, mas tais falhas não configuram improbidade sem a demonstração de finalidade ilícita específica. 7. Não se comprova o dolo específico exigido pelo art. 11, V, da LIA, consistente na intenção de obter benefício próprio ou de terceiros. 8. A manutenção de cláusulas editalícias questionadas, ainda que ilegais, baseada em interpretação jurídica equivocada, não evidencia finalidade ilícita.* ***9. A realização do certame com efetiva competitividade e adjudicação pelo menor preço afasta indícios de direcionamento***
ou conluio. 10. A execução do objeto contratual e a inexistência de superfaturamento demonstram ausência de lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, nos termos do art. 11, §4º, da LIA. 11. A mera ilegalidade administrativa não se confunde com improbidade, sendo imprescindível prova robusta do elemento subjetivo e do dano, ônus não cumprido pelo requerente. *IV. DISPOSITIVO 12. Recurso desprovido".* (TJSP; AC 0005286-53.2006.8.26.0323; Rel. Martin Vargas; 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Lorena; j. 18/05/2026).

14

Em suma, inexistindo comprovação de dolo específico qualificador da conduta e da efetiva perda patrimonial ao erário, é o caso de negar provimento aos recursos.

Deixo de condenar o sucumbente ao pagamento dos honorários advocatícios e o faço com fundamento no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e no artigo 23-B da Lei nº 8.429/1992, ficando isento de custas e despesas processuais em consonância com o microssistema de tutela coletiva.

Ressalto que o presente acórdão enfocou as matérias necessárias à motivação do julgamento, tornando clara as razões de decidir. Rebateu as teses levantadas pelas partes capazes de infirmar a conclusão adotada, em observação ao que dispõe o artigo 489, § 1º, do Código de Processo Civil (STJ. Embargos de Declaração no MS 21.315-DF, julgado em 8/6/2016 Info 585).

Todavia, para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, considero prequestionada toda matéria suscitada, observando-se que não houve afronta a nenhum dispositivo infraconstitucional e constitucional.

Ante o exposto, pelo meu voto, **NEGO PROVIMENTO** aos recursos.

JOEL BIRELLO MANDELLI
Relator

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por Joel Birello Mandelli, liberado nos autos em 27/10/2026 às 19:36 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1058543-88.2024.8.26.0114 e código 5J8jk3HA.