



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

**PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO**

**Número Único:** 1018590-64.2019.8.11.0000  
**Classe:** AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)  
**Assunto:** [Improbidade Administrativa]  
**Relator:** Des(a). MARIA EROTIDES KNEIP

**Turma Julgadora:** [DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP, DES(A). HELENA MARIA BEZERRA RAMC

**Parte(s):**

[ESTADO DE MATO GROSSO - PROCURADORIA GERAL DA JUSTICA (AGRAVANTE), DILCEU ROSSATO - CPF: 389.602.220-20 (AGRAVADO), ESTADO DE MATO GROSSO - PROCURADORIA GERAL DA JUSTICA (CUSTOS LEGIS), ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 03.507.415/0029-45 (TERCEIRO INTERESSADO), MOACIR ANTONIO GUARNIERI - CPF: 473.299.809-78 (TERCEIRO INTERESSADO), CARLOS ERVINO MULLER - CPF: 477.788.900-97 (TERCEIRO INTERESSADO), TELMO ANTONIO DE QUADROS MACHADO - CPF: 274.064.230-04 (TERCEIRO INTERESSADO), SAULO RONDON GAHYVA - CPF: 991.969.641-20 (ADVOGADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (AGRAVANTE)]

## A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). MARIA EROTIDES KNEIP, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE, DESPROVEU O RECURSO.**

## E M E N T A

RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – RECEBIMENTO DA AÇÃO – INDEFERIDO - RETROATIVIDADE DA NORMA – ALTERAÇÕES DA LIA PELA LEI Nº 14.230/2021 – TEMA 1199/STF – APLICAÇÃO AOS PROCESSOS EM CURSO - INEXISTÊNCIA DE FORTES INDÍCIOS A CARACTERIZAR O DOLO NA PRÁTICA DO ATO TIDO COMO DE IMPROBIDADE – IMPOSITIVA A REJEIÇÃO DA AÇÃO – RECURSO DESPROVIDO.

1. *Mutatis mutandis*, o entendimento firmado pelo E. STF no julgamento do ARE 843.989, em 18/08/2022 - Tema 1.199, deve ser observado ainda com relação ao recebimento da ação, que embora tenha sido prolatado na vigência do texto anterior, aplica-se as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21 aos processos em curso.

2. Conforme os novos ditames da LIA, o dolo é imprescindível para a tipicidade das condutas previstas em seus artigos 9.º, 10 e 11, sendo insuficiente para a tipificação dos ilícitos ali especificados os meros atos voluntários de expediente do agente ou desempenho de competências públicas.

3. Não demonstrado fortes indícios da prática de ato de improbidade administrativa, a caracterizar o dolo do requerido, entendo restar prejudicada a tipicidade das condutas imputadas na exordial, conforme preceitua os preceitos da Lei 14.230/2021, que alterou a Lei 8.429/1992.

4. Recurso desprovido.

## RELATÓRIO

EXMA. SRA. DESA. MARIA EROTIDES KNEIP

Egrégia Câmara:

Trata-se de Recurso de Agravo de Instrumento interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em face de DILCEU ROSSATO, contra decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 1003505-20.2016.811.0040, pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Sorriso, que excluiu do polo passivo o Agravado, mantendo apenas os outros requeridos.

Acentua que o *parquet* ajuizou a ação de base com o objetivo de responsabilizar os réus pela prática de atos de improbidade administrativa, considerando a ausência do plano de trabalho do Convênio celebrado entre a Associação de Desenvolvimento Comunitário do Distrito de Boa Esperança do Norte – ADECOBE e o Município de Sorriso.

Afirma que “não se trata de mera irregularidade, mas, sim, de ato doloso e explicitamente voltado a favorecer a Associação”. (*sic*)

Assinala que, ainda que não houvesse dolo, os atos apontados como ímprobos comportam a modalidade culposa, o que já afasta a fundamentação adotada pelo Juízo singular.

Sublinha que a Lei de Licitações exige a prévia aprovação de trabalho para a celebração do convênio, conforme disposto no artigo 116, § 1º. Além de constar, também, nos Termos do Convênio, a necessidade de observância do plano de trabalho.

Ressalta que a hipótese dos autos não se enquadra na situação trazida pelo artigo 17, § 8º da Lei 8.429/92, devendo a ação ser recebida também com relação ao Recorrido.

Sustenta a presença dos requisitos necessários à antecipação da tutela recursal, “no sentido de reformar a decisão judicial proferida pelo juízo *a quo* e, conseqüentemente, receber a petição inicial e manter no polo passivo da ação o agravado DILCEU ROSSATO”. (*sic*)

Pugnou pelo deferimento do efeito ativo, e no mérito o provimento do recurso, para que a ação seja recebida também com relação ao Requerido Agravado.

Tutela antecipada recursal deferida. (Id 27750497)

Dessa decisão foi interposto Agravo Interno, o qual foi desprovido. (Id 61602045)

Contrarrazões apresentadas pelo desprovimento do recurso. (Id 33946958)

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em parecer da lavra da Dra. Eliana Cícero de Sá Maranhão Ayres, opinou pelo provimento do recurso. (Id 73182458)

Após, as partes foram intimadas a se manifestarem sobre a aplicação retroativa das alterações da LIA, trazidas pela Lei nº 14.230/2021, tendo o Agravante se manifestado pela irretroatividade da norma, enquanto o Agravado se posicionou favoravelmente a retroatividade da lei. (Id's 116998960 e 119146968)

É o relato necessário.

## VOTO

Consoante relatado, trata-se de Recurso de Agravo de Instrumento interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em face de DILCEU ROSSATO, contra decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 1003505-20.2016.811.0040, pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Sorriso, que excluiu do polo passivo o Agravado, mantendo apenas os outros requeridos.

Ressai dos autos que a ação de base aponta que o Agravado “DILCEU ROSSATO, na qualidade de Prefeito de Sorriso, com os demais corréus na ação que tramita no juízo singular, praticou, no exercício da função pública, atos que importaram em improbidade administrativa previstos no art. 11, caput, e art. 10, I, II, VI, IX, XI e XII, da Lei nº 8.429/92, frente à flagrante violação aos princípios da legalidade e moralidade que norteiam os atos da Administração Pública.” (*sic* Id 27060982)

O MM. Juiz do feito reconheceu a inexistência da prática de ato de improbidade administrativa por parte do Requerido, ora Agravado, determinando o prosseguimento da ação apenas com relação aos demais requeridos.

O Agravante aduz que não se trata de mera irregularidade administrativa, mas sim de ato doloso e explicitamente voltado a favorecer a Associação de Desenvolvimento Comunitário do Distrito de Boa Esperança do Norte – ADECOBE.

Sublinha o recorrente que a não exigência de apresentação do plano de trabalho pelo Município de Sorriso, bem como a completa ausência de fiscalização da aplicação dos recursos públicos foram determinantes para a consecução dos atos ímprobos apurados na ação.

Realça a presença tanto do dolo genérico, consistente na vontade livre e consciente de inobservar as disposições legais, contratuais e os princípios administrativo, bem como o dolo específico, consubstanciado em favorecer à ADECOBE.

Ao tempo da propositura da ação, segundo a redação do art. 17, § 8º da Lei de Improbidade administrativa, a ação de improbidade administrativa não será recebida apenas nas seguintes situações: caso o magistrado se convença da inexistência do ato de improbidade administração, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

A Lei nº 14.230/2021 trouxe significativa alteração na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais previsão expressa da necessidade de demonstração do dolo nas condutas descritas como ímprobos.

“Art. 17.

(...)

§ 6º A petição inicial observará o seguinte:

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham **indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado** ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas

provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art77](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art77)) e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art80](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art80))(Código de Processo Civil).

(...)

§ 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art330](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art330)), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.”

Sobre a retroatividade dessa norma, o Colendo Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, ao julgar o ARe nº. 843.989, em 18/08/2022, fixou a seguinte tese:

- “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;
- 2) A norma benéfica da lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVADA, 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;
- 3) A nova lei 14.230/21 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.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.” (Tema 1.199/STF)

Dessa forma, *mutatis mutandis*, tal entendimento deve ser observado ainda com relação à necessidade da demonstração de indícios do dolo específico na conduta apontada como ímproba, que embora tenha sido prolatado na vigência do texto anterior, aplica-se as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21 aos processos em curso.

Dessa forma, não podemos afastar a novel legislação.

No mesmo sentido, quando trata da exigência da nova lei sobre o dolo específico, disciplinam Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

“Da mesma forma, a retroatividade da norma mais benéfica deve abranger a necessidade de dolo específico para configuração da improbidade, na forma exigida pelo § 2º do art. 1º da LIA, inserido pela Lei 14.230/2021. A improbidade, a partir de agora, depende da "vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a

voluntariedade do agente". (Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. - Rio de Janeiro: Forense, 2022, pág. 10)

Dessa forma, as alterações trazidas pela Lei 14.230/21, a meu ver, incidem nos processos em curso, e assim, para configuração das condutas descritas nos artigos 10 e 11, imprescindível a demonstração do dolo específico.

Nesse aspecto, realço que quando se trata de dano ao erário, a vontade livre e consciente de lesar o patrimônio público, cuja perda deve ser efetiva e comprovada.

Assim, ainda que possamos considerar que não se trata de mera irregularidade administrativa, devemos observar a presença de indícios de dolo específico na conduta do Gestor Público do Município, à época dos fatos.

Quanto ao elemento subjetivo, relevante anotar que só haverá improbidade administrativa “quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.” (cf. §§ 1º e 2º do artigo 11).

Isto é, não mais subsiste o dolo presumido.

O Autor afirma que o Requerido agiu de forma dolosa porque, não exigiu o plano de trabalho previamente ao Convênio, nem fiscalizou a execução dos trabalhos.

Contudo, dos documentos juntados, não se evidencia indícios de que o Requerido tenha se omitido dolosamente, com a finalidade específica de favorecer a aludida Associação, isso porque, como ressaltado pelo magistrado singular “a ausência de elaboração do plano de trabalho não configura, por si só, o ato ímprobo, senão uma mera ilegalidade administrativa, mormente pelo fato de restar ausente nos autos qualquer indício de que o requerido obteve vantagem indevida, locupletamento, ou ainda, omissão do poder dever de fiscalizar”. (decisão recorrida)

Não é possível afirmar a presença de indícios a apontarem a existência do dolo específico do Gestor Municipal nas condutas apontadas pelo *parquet*, de sorte que a decisão recorrida deve ser mantida.

A propósito:

APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RETROATIVIDADE DA LEI - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE - ISOLAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS - REJEIÇÃO DA INICIAL - MANUTENÇÃO - AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA - AUSÊNCIA DE INDÍCIOS SUFICIENTES DO DOLO APONTADO - ART. 17, § 6-B, DA LEI Nº 8429/92. 1. O princípio da retroatividade mais benéfica aplica-se ao direito administrativo sancionador, fazendo retroagir as alterações materiais introduzidas pela Lei nº 14.230/21, em benefício dos réus, na

ação de improbidade administrativa. 2. As normas processuais orientam-se pela teoria dos atos isolados, pelo que os atos processuais são analisados separadamente, permitindo determinar a lei que os rege. 3. Ainda que a admissibilidade da ação de improbidade administrativa esteja sujeita ao princípio do *in dubio pro societate*, a Lei nº 14.320/2021 exige, expressamente, a necessidade de individualização da conduta imputada ao réu e a necessidade de que a inicial seja instruída com documentos ou com razões que contemplem indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado. (TJ-MG - AC: 10000220041974001 MG, Relator: Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 19/05/2022, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 25/05/2022)

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE – RECEBIMENTO DA INICIAL – AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE DOLO – ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CARACTERIZADO – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. Diante da ausência de indício de dolo, ainda que mínimo, de que o agravante incorreu em conduta apta à caracterização de improbidade administrativa, não se pode afirmar a ocorrência de ato ímprobo que justifique o recebimento da inicial e nem mesmo a necessidade de dilação probatória para valoração dos fatos. (TJ-MS - AI: 14141260220198120000 MS 1414126-02.2019.8.12.0000, Relator: Juiz Luiz Antônio Cavassa de Almeida, Data de Julgamento: 04/03/2020, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 06/03/2020)

Sendo assim, ciente de que não basta a simples ilegalidade ou mera irregularidade da conduta para a configuração do ato de improbidade, e, na consideração de que não restou demonstrado indícios do dolo do Requerido/Agravado, entendo restar prejudicada a tipicidade das condutas imputadas na exordial, conforme preceitua a norma legal vigente (Art. 11, §§ 1º e 2º, da LIA).

Feitas essas considerações, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO**, para manter a decisão recorrida que não recebeu a inicial com relação ao Agravado.

É como voto.

**Data da sessão:** Cuiabá-MT, 05/09/2022

 Assinado eletronicamente por: **MARIA EROTIDES KNEIP**  
08/09/2022 08:29:35  
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBXPTLWNKT>  
ID do documento: **142765158**



PJEDBXPTLWNKT

IMPRIMIR

GERAR PDF