



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO

Número Único: 1000871-54.2019.8.11.0005

Classe: APELAÇÃO CÍVEL (198)

Assunto: [Dano Ambiental, Violação aos Princípios Administrativos]

Relator: DR. AGAMENON ALCÂNTARA MORENO JÚNIOR

Turma Julgadora: DR. AGAMENON ALCÂNTARA MORENO JÚNIOR, DR. ANTÔNIO VELOSO PELEJA JÚNIOR, DR. GERARDO HUMBERTO ALVES SILVA JÚNIOR, DESA. MARIA EROTIDES KNEIP.

Parte(s):

[MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (APELANTE), PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA DO ESTADO DE MATO GROSSO - 14.921.092/0001-57 (REPRESENTANTE), CARLOS HENRIQUE BAQUETA FAVARO - CPF: 629.183.119-87 (APELADO), IRAJA REZENDE DE LACERDA - CPF: 002.693.051-06 (ADVOGADO), LEANDRO FACCHIN ROCHA - CPF: 014.103.381-93 (ADVOGADO), ANNE CAROLINE SCHOMMER - CPF: 047.331.011-20 (ADVOGADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (CUSTOS LEGIS)]

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a SEGUNDA 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 NEGO PROVIMENTO AO RECURSO**

E M E N T A

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS NA ORIGEM – AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO PARA CARACTERIZAÇÃO DO TIPO – SECRETÁRIO DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE – NÃO ATENDIMENTO DE REQUISIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – NÃO CONFIGURADOS

– ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) AUSENTE – ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CARACTERIZADO – APELO DESPROVIDO – SENTENÇA RATIFICADA.

1. A mera prática de conduta ilegal não é bastante para enquadrá-la como ato de improbidade administrativa, sendo essencial que também esteja demonstrada a deslealdade, a desonestidade, a má-fé ou a ausência de caráter do agente público.

2. A ineficiência do Gestor Público não pode ser confundida com ato ímprobo descrito na Lei nº 8.429/1992 que exige o elemento subjetivo dolo para que seja caracterizada a improbidade administrativa.

3. De acordo com a LINDB: *Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

4. Recurso desprovido, sentença mantida.

RELATÓRIO

Egrégia Câmara:

Trata-se de Recurso de Apelação Cível interposto pelo **Ministério Público do Estado de Mato Grosso**, em face da sentença prolatada pelo Juízo da 1ª Vara Cível de Diamantino que, nos autos da Ação Civil Pública de improbidade administrativa nº 1000871- 54.2019.8.11.0005, rejeitou o recebimento da exordial por entender estar ausente a viabilidade condenatória, consoante o § 9º, do art. 17 da Lei nº 8.429/1992.

Nas suas razões recursais (id. 79613981), o Apelante contextualiza, em síntese que, houve a expedição do Ofício MP/MT/2ªPJ-Cível/Diamantino nº 459/2016, endereçado à autoridade que chefiava o órgão ambiental licenciador do Estado de Mato Grosso (SEMA), senhor Carlos Henrique Baqueta Fávaro em razão de obter esclarecimentos daquele órgão ao procedimento investigatório nº 001155-022/2012, instaurado pelo órgão ministerial, sendo seu requerimento reiterado por diversas vezes, com a comprovação de ciência do

recebimento, sem no entanto, haver a efetiva resposta. Assim, propôs a Ação Civil Pública por Improbidade administrativa, com fundamento no art. 11, caput, II, da Lei nº 8.429/1992, pois a configuração da omissão dolosa do apelado prejudicou as investigações promovidas no inquérito civil supramencionado.

Sustenta, no mérito, que a sentença vergastada deixou de analisar os fundamentos de fato e de direito que amparam o pedido postulado na exordial, no sentido de condenar o apelado pela prática de atos de improbidade administrativa previsto em lei.

Assevera que, apresentou quadro indiciário suficiente para o recebimento da exordial, sob o influxo do princípio do “in dubio pro societate”, mesmo porque eventual controvérsia quanto ao elemento volitivo da conduta deverá ser devidamente sanada durante a instrução da demanda, nos termos do art. 17, §8º, da Lei nº 8.429/92.

Apresenta seus fundamentos quanto a existência de ilícitos morais administrativos, as condições quanto a caracterização da vontade do agente público e a presença do chamado “dolo genérico”, apontando as provas documentais e testemunhais contidas nos autos.

As contrarrazões da Apelação foram apresentadas pelo Apelado (id. 7961984), ocasião em que rechaçou os argumentos da Apelante e pugnou pelo não provimento do recurso, mantendo-se a sentença prolatada pelo juízo *a quo*.

Em vistas, a D. Procuradoria de Justiça opinou pelo conhecimento e provimento do Apelo (id. 88045981).

Os autos foram encaminhados para a Câmara Temporária de Direito Público e Coletivo, sob minha relatoria.

É o relatório.

AGAMENON ALCÂNTARA MORENO JUNIOR
JUIZ DE DIREITO CONVOCADO

VOTO RELATOR

Egrégia Câmara:

Conforme relatado, trata-se de Recurso de Apelação Cível interposto pelo **Ministério Público do Estado de Mato Grosso**, em face da sentença proferida nos autos da Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada em desfavor de **Carlos Henrique Baqueta Fávaro**, que julgou improcedente a ação que objetivava a condenação do Apelado por ato de improbidade, consistente em deixar de responder diversas requisições ministerial, de forma a impedir que o Parquet produzisse provas nos autos de Inquérito Civil SIMP nº 001155-022/2012, instaurado para averiguar regularidade ambiental da atividade agropecuária promovida na "Fazenda São Cristóvão", sediada em Diamantino, na cabeceira das Nascentes do Rio Paraguai, uma vez que não contava com Licença Ambiental Única, em meio à notícia de desmatamento de área de preservação permanente.

Extrai-se dos autos que o Ministério Público Estadual instaurou o Inquérito Civil SIMP nº 001155-022/2012 para averiguar a regularidade ambiental da atividade agropecuária promovida na "Fazenda São Cristóvão", sediada em Diamantino-MT, na cabeceira das Nascentes do Rio Paraguai, uma vez que não contava com Licença Ambiental Única, em meio à notícia de desmatamento de área de preservação permanente.

Narrou o *Parquet* que, como não havia clareza a respeito da dimensão da atividade econômica promovida no referido imóvel, afora a ausência de especificação das áreas degradadas, expediu-se o Ofício MP/MT/2ªPJ-Cível/Diamantino nº 459/2016 (ID: 40418444/163 a 165), de 22/08/2016, então endereçado ao Secretário de Estado de Meio Ambiente: Carlos Henrique Baqueta Fávaro.

Formularam-se as seguintes requisições a respeito da “Fazenda São Cristóvão”: a dinâmica de desmatamento, mediante a obtenção de cartas-imagens de satélite (item 1); a situação do processo de licenciamento, com a expedição de certidão de objeto e pé (item 2); e a situação da exploração econômica do imóvel e das áreas degradadas, compreendendo sua inspeção por servidores do órgão licenciador ambiental (item 3).

Como não houve resposta a tais requisições ministeriais, a despeito de sua entrega na SEMA em 01/09/2016, foram promovidas sucessivas reiteraões endereçadas a Carlos Henrique Baqueta Favaro, durante o período em que chefiou a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso: 01/04/2016 a 18/12/2017, todas sem sucesso.

A par destes fatos, o Ministério Público ajuizou a presente, pugnando pela condenação do Apelado nas sanções do art. 12, III, da LIA, em decorrência da prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, *caput*, II, da mesma Lei.

Devidamente notificado, o Apelado contestou a ação, que foi posteriormente julgada improcedente pelo Juízo *a quo*, nos seguintes termos:

Por sua vez, na defesa preliminar o requerido esclarece que: “a suposta ausência de informação acerca da extensão da atividade econômica promovida na fazenda São Cristóvão, tem-se que as cartas de imagens, dinâmicas de desmates e croquis dos Cadastro (sic) Ambiental Rural do imóvel encaminhados pela Secretaria de Estado de Meio (sic) Ambiente ao Parquet estadual, se afiguram suficientes para a demonstração da extensão da atividade desenvolvida na propriedade. Um exame mais detalhado sobre a extensão da atividade econômica demandaria o encaminhamento de uma equipe ao local, cujo deslocamento, além de dispendioso, dependeria da disponibilidade de servidores.” (id. 23518419 – Pág. 17).

No caso em tela, constata-se que não restou caracterizado elemento volitivo do requerido, o que pune condutas praticadas dolosamente. Também, nota-se que sequer houve um mínimo de

má-fé, que revele realmente a presença de um comportamento desonesto ou resistência injustificada para descumprimento da requisição.

Diante do exposto, constatada a ausência de viabilidade condenatória, de modo que falta justa causa capaz de autorizar o recebimento da exordial, REJEITO a presente ação civil pública de improbidade administrativa, consoante o §9º, do art. 17 da Lei nº 8.429/92.

Certificado o trânsito em julgado, archive-se com as baixas e anotações de estilo.

Pois bem.

Inicialmente pontuo que, com o julgamento recente do Tema 1199, pelo pleno do Supremo Tribunal Federal, não restam dúvida que as disposições contida na Lei nº 14.230/2021 aplicam-se aos processos em trâmite, tal qual o presente.

Como se sabe, a Lei de Improbidade Administrativa tem, como papel principal, coibir atos ilegais e lesivos ao ente e ao patrimônio público e, no caso da transgressão da norma, fazer valer a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, para que possa a Administração Pública cumprir sua finalidade, que é o bem comum.

É certo que, a Lei nº 8.429/92 busca impedir, ou dificultar, toda e qualquer forma de malversação e de ilicitude, no exercício dos cargos públicos e na administração da coisa pública.

De acordo com a Lei: *Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.*

Sobre o tema, ensina Marino Pazzaglini Filho:

(...) Indaga-se, agora, toda a violação da legalidade configura improbidade administrativa? Claro que não, pois, se tal premissa fosse verdadeira, qualquer ação ou omissão do agente

público contrária à lei seria alçada à categoria de improbidade administrativa, independentemente de sua natureza, gravidade ou disposição de espírito que levou o agente público a praticá-la. Ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a ocorrência daquela, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. É imprescindível à sua tipificação que o ato ilegal tenha origem em conduta desonesta, artilosa, denotativa de falta de probidade do agente público.

(In Lei de Improbidade Administrativa Comentada. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 101). [Destaquei]

Dessarte, é certo que a prática de um ato ilegal não significa, necessariamente, ter havido a prática de um ato ímprobo, porque não há confundir improbidade com simples ilegalidade.

A improbidade tem ligações com intenções defeituosas e condutas imorais. Está mais ligada à moralidade pública do que à legalidade. Assim, a legalidade assume uma posição inferior, em relação à moralidade, e, por isso, para a ilegalidade do ato ser reconhecida como de improbidade administrativa, há de receber exegese conectada com o princípio da moralidade administrativa.

Nesse diapasão, para que seja reconhecida a tipificação da conduta como incursa nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo.

In casu, o Magistrado Singular, ao julgar o mérito da ação, demonstrou de forma fundamentada que os fatos consubstanciados na omissão de cumprimento de requisição feita pelo Ministério Público, não constituem ato de improbidade administrativa, especialmente por não ter sido demonstrado o elemento subjetivo da conduta, o que demonstra ser razoável a ponderação feita pelo magistrado de primeiro grau para a improcedência da ação.

Veja-se:

Dá análise acurada dos argumentos e documentação acostada, conluo que a suposta conduta do requerido, o qual deixou de responder parcialmente o Ofício MP/MT/2ªPJ-Cível/Diamantino

nº 159/2017, em nada se amolda ao conceito de ato de improbidade administrativa, e nem ao menos com comportamento ímprobo ou deliberado, que possa enquadrar-se na modalidade estabelecida pelo art. 11 da Lei n. 8.429/92. O requerente afirma que o não atendimento de uma das requisições formulada no Inquérito Civil – SIMP nº 001155-022/2012 o impossibilitou de aferir a natureza das atividades econômicas promovidas na “Fazenda São Cristóvão”. Entrementes, observa-se que dos ofícios encaminhados à SEMA, apenas o Ofício MP/MT/2ªPJ-Cível/Diamantino nº 159/2017 foi recebido pessoalmente pelo requerido, enquanto Secretário de Estado de Meio Ambiente, conforme id. 21192378 – Pág. 34, na contramão dos outros ofícios que foram recebidos por outros servidores e que não o legitimam. Depreende-se que o requerido recebeu o ofício em 01/08/2017 e, tão logo, no dia 22/08/2017 respondeu com parte da documentação e solicitou prazo de 30 (trinta) dias para apresentar a documentação faltante, consoante Ofício nº 1767/2017/GAB/SEMA-MT no id. 21192378 – Pág 45, de modo que descortina a alegação de conduta dolosa praticado pelo requerido.

Denota-se, dos autos, que o objeto da demanda é a imputação da conduta descrita no art. 11, *caput*, II, da Lei 8.429/1992, pelo Apelado, há época Secretário de Estado de Meio Ambiente, consistente na negativa de atendimento de requisições do Ministério Público.

A propósito, é notório que diversos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992 foram revogados pela Lei nº 14.230/2021 (inclusive o inciso II), a qual passou ainda a exigir de forma expressa o dolo para configuração do ato ímprobo.

Analisando as provas produzidas nos autos, constato assim, a exemplo do disposto pelo juiz singular, não haver tipicidade para condenação por improbidade administrativa, quer pela ausência de dolo, quer ainda pela revogação expressa do inciso II do art. 11 da LIA (*abolitio criminis*).

Além disso evidencia-se a inexistência de indício de má-fé ou desonestidade na conduta do agente público; razão pela qual se mostra acertada a sentença recorrida, que julgou improcedente a ação civil pública.

Com efeito, inexistente no caderno processual, qualquer traço, ou indícios, de desonestidade no comportamento do Apelado, e sim irregularidades administrativas, provavelmente decorrentes da complexidade do órgão gerido pelo então secretário.

Importante destacar que não se desconhece o poder reconhecido, constitucional e infraconstitucionalmente, de o Ministério Público requisitar documentos e informações para subsidiar inquérito e a ação civil pública, contudo, o atraso/omissão na apresentação de resposta pelo então Gestor Público, por si só, sem a demonstração de que tenha agido com dolo, com intuito de violar os princípios da Administração Pública, em especial, o da moralidade administrativa, da legalidade e da publicidade, afasta a caracterização da prática de ato ímprobo.

Nesse aspecto, por não ficar demonstrada a existência de dolo, não resta caracterizada a prática de ato de improbidade pelo Recorrido.

Anoto que, a atitude do Apelado pode caracterizar uma conduta ilegal, uma irregularidade, mas, jamais, pode ser enquadrada como ato ímprobo, porque além de estar ausente o dolo, não há confundir os conceitos de ilegalidade com o de improbidade administrativa.

Ademais, cumpre asseverar que o conjunto probatório demonstra que o Apelado não agiu com o propósito de burlar a lei ou prejudicar a Administração Estadual, o que implica reconhecer que o não atendimento da requisição do Ministério Público não configura ato de improbidade administrativa.

Nesse sentido vale a lembrança do disposto na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Ponto ainda, que em situação semelhante, assim decidiu este Egrégio Tribunal de Justiça:

REMESSA NECESSÁRIA /APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – REJEIÇÃO DA AÇÃO (§ 8º DO ART. 17 DA LEI Nº 8.429/1992) – SECRETÁRIO ESTADUAL DE SAÚDE – NÃO ATENDIMENTO DE REQUISIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - NÃO CONFIGURADOS – ELEMENTO SUBJETIVO AUSENTE – ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CARACTERIZADO – APELO DESPROVIDO – SENTENÇA RATIFICADA.

Inexistindo indícios suficientes para embasar a pretensão ministerial, pode o Juiz, de forma fundamentada, rejeitar a inicial da ação de improbidade, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92.

A mera prática de conduta ilegal não é bastante para enquadrá-la como ato de improbidade administrativa, sendo essencial que também esteja demonstrada a deslealdade, a desonestidade, a má-fé ou a ausência de caráter do agente público.

A ineficiência do Gestor Público não pode ser confundida com ato ímprobo descrito na Lei nº 8.429/1992 que exige o elemento subjetivo dolo para que seja caracterizada a improbidade administrativa.

(N.U 1022606-69.2018.8.11.0041, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 07/12/2020, Publicado no DJE 15/12/2020)

Ressalto que, o não reconhecimento da prática de ato de improbidade não exclui a possibilidade de a conduta do Recorrido ser punida por outros meios.

Ante o exposto, em dissonância do parecer ministerial, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso, **RATIFICANDO** a sentença recorrida por seus próprios fundamentos.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 27/09/2022

 Assinado eletronicamente por: **AGAMENON ALCANTARA MORENO JUNIOR**

04/10/2022 08:48:13

<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBCQXTRZW>

ID do documento: **145864676**



PJEDBCQXTRZW

IMPRIMIR

GERAR PDF