



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

## SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO

**Número Único:** 0007387-52.2015.8.11.0004**Classe:** APELAÇÃO CÍVEL (198)**Assunto:** [Dano ao Erário, Violação aos Princípios Administrativos]**Relator:** Dr. GILBERTO LOPES BUSSIKI.**Turma Julgadora:** [DES(A). MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA, DES(A). EDSON DIAS REI.**Parte(s):**

[MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (APELADO), ROBERTO ANGELO DE FARIAS - CPF: [REDACTED] (APELANTE), JULIANA GOMES TAKAYAMA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), RAFAEL SALEM GONCALVES PIMENTA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), LUANA ANDRESSA ALVES DE MELO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), TRANSPORTADORA TRIANGULO LTDA - EPP - CNPJ: 17.274.461/0001-55 (APELANTE), JOAO BATISTA DE OLIVEIRA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), AILTON ALVES TEIXEIRA - CPF: [REDACTED] (APELANTE), ANA KELLY TAVARES DA SILVA BRITO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), DANIELA CORTES SCHULZE MACHADO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), GILMAR MOURA DO NASCIMENTO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), CELSON JOSE DA SILVA SOUSA - CPF: [REDACTED] (APELANTE), GERALMINO ALVES RODRIGUES NETO - CPF: [REDACTED] (APELANTE), JOAO RODRIGUES DE SOUZA - CPF: [REDACTED] (APELANTE), JOSE MARIA ALVES FILHO - CPF: [REDACTED] (APELANTE), MARIA JOSE DE CARVALHO - CPF: [REDACTED] (APELANTE), ODORICO FERREIRA CARDOSO NETO - CPF: [REDACTED] (APELANTE), PAULO CESAR RAYE DE AGUIAR - CPF: [REDACTED] (APELANTE), PAULO EMILIO MONTEIRO DE MAGALHAES - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), APOENA CAMERINO DE AZEVEDO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), PAULO SERGIO DA SILVA - CPF: [REDACTED] (APELANTE), REINALDO SILVA CORREIA - CPF: [REDACTED] (APELANTE), VALDEI LEITE GUIMARAES - CPF: [REDACTED] (APELANTE), VALDEMIR BENEDITO BARBOSA - CPF: [REDACTED] (APELANTE), WELITON ANDRADE DA SILVA - CPF: [REDACTED] (APELANTE), JULIO CESAR GOMES DOS SANTOS - CPF: [REDACTED] (APELANTE), JOAQUIM ROCHA DOURADO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), PAULO SILLAS LACERDA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), MINISTERIO PUBLICO (CUSTOS LEGIS), MUNICIPIO DE BARRA DO GARCAS - CNPJ: 03.439.239/0001-50 (TERCEIRO INTERESSADO), AILTON ALVES TEIXEIRA - CPF: [REDACTED] (APELADO), ANA KELLY TAVARES DA SILVA BRITO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), APOENA CAMERINO DE AZEVEDO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), CELSON JOSE DA SILVA SOUSA - CPF: [REDACTED] (APELADO), DANIELA CORTES SCHULZE MACHADO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), GERALMINO ALVES RODRIGUES NETO - CPF: [REDACTED]

[REDACTED] (APELADO), GILMAR MOURA DO NASCIMENTO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), JOAO BATISTA DE OLIVEIRA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), JOAO RODRIGUES DE SOUZA - CPF: [REDACTED] (APELADO), JOAQUIM ROCHA DOURADO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), JOSE MARIA ALVES FILHO - CPF: [REDACTED] (APELADO), JULIANA GOMES TAKAYAMA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), JULIO CESAR GOMES DOS SANTOS - CPF: [REDACTED] (APELADO), LUANA ANDRESSA ALVES DE MELO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), MARIA JOSE DE CARVALHO - CPF: [REDACTED] (APELADO), ODORICO FERREIRA CARDOSO NETO - CPF: [REDACTED] (APELADO), PAULO CESAR RAYE DE AGUIAR - CPF: [REDACTED] (APELADO), PAULO EMILIO MONTEIRO DE MAGALHAES - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), PAULO SERGIO DA SILVA - CPF: [REDACTED] (APELADO), PAULO SILLAS LACERDA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), RAFAEL SALEM GONCALVES PIMENTA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), REINALDO SILVA CORREIA - CPF: [REDACTED] (APELADO), ROBERTO ANGELO DE FARIAS - CPF: [REDACTED] (APELADO), TRANSPORTADORA TRIANGULO LTDA - EPP - CNPJ: 17.274.461/0001-55 (APELADO), VALDEI LEITE GUIMARAES - CPF: [REDACTED] (APELADO), VALDEMIR BENEDITO BARBOSA - CPF: [REDACTED] (APELADO), WELITON ANDRADE DA SILVA - CPF: [REDACTED] (APELADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (APELANTE), THYAGO RIBEIRO DA ROCHA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO)]

## ACÓRDÃO

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 APARECIDA RIBEIRO, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE, PROVEU PARCIALMENTE O RECURSO, PARA EXCLUIR OS VEREADORES DA LIDE.**

## EMENTA

### EMENTA

*RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEIS – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO – SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA – PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS VEREADORES – ACOLHIDA – MÉRITO – LESÃO AO ERÁRIO OU PERDA PATRIMONIAL – INEXISTENCIA – DOLO – NÃO COMPROVAÇÃO*

**– SENTENÇA REFORMADA – RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DESPROVIDO E DEMAIS APELOS PARCIALMENTE PROVIDOS.**

*1 – Segundo a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 600.063/SP, em sede de repercussão geral, "nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos".*

*Preliminar de Ilegitimidade Passiva dos vereadores Acolhida.*

*2. nos termos art. 11, impõe-se a reforma do decisum para afastar as penas de perda da função pública e do respectivo cargo, bem como de suspensão dos seus direitos políticos, permanecendo a condenação ao pagamento de multa civil no valor de 10 (dez) vezes a última remuneração percebida no cargo de Prefeito, tendo em conta o elevado grau de liderança nos fatos narrados nos autos, bem como a pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, a qual, entretanto, deve ser reduzida para o prazo de 1 (um) ano.*

*Recurso do Ministério Público desprovido e demais apelos parcialmente providos.*

RELATÓRIO

**RELATÓRIO**

EXMO. SR. DR. GILBERTO LOPES BUSSIKI

Egrégia Câmara:

Trata-se de **RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEIS** interpostos por **ROBERTO ÂNGELO DE FARIAS, TRANSPORTADORA TRIANGULO LTDA, AILTON ALVES TEXEIRA, CELSON JOSE DA SILVA SOUSA, GERALMINO ALVES RODRIGUES NETO, JOÃO RODRIGUES DE SOUZA, JOSÉ MARIA ALVES FILHO, MARIA JOSÉ DE CARVALHO, ODORICO FERREIRA CARDOSO NETO, PAULO CESAR RAYE DE AGUIAR, PAULO SERGIO DA SILVA, REINALDO SILVA CORREIA, VALDEI LEITE GUIMARÃES, VALDEMIR BENEDITO BARBOSA, WELITON ANDRADE DA SILVA, JULIO CESAR GOMES DOS SANTOS e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**, contra a sentença proferida pelo Juízo da Terceira Vara Cível da Comarca de Barra do Garças, nos autos da Ação Civil Pública identificada pela numeração única: 0007387-52.2015.8.11.0004, movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**, na qual o Juízo de Origem julgou procedentes os pedidos contidos na petição inicial, condenando as partes exclusivamente com base em suas condutas. Quanto ao Sr. Roberto Ângelo de Farias (ex-prefeito), decidiu-se:

- (a) Declarar perdida a função pública e o respectivo cargo em que o condenado estiver investido;
- (b) Suspender seus direitos políticos pelo prazo de oito anos, tendo em conta que o agente, diante do patrimônio público, agiu como se

dono fosse, agraciando pessoa em particular, justamente com a riqueza popular que devia tutelar;

- (c) Condenar ao pagamento de multa civil no valor de dez vezes a última remuneração percebida no cargo de prefeito, tendo em conta o elevado grau de liderança nos fatos narrados nos autos, embora o dano tenha sido minorado pelo exercício do direito de ação pelo demandado;
- (d) Proibir de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Em relação aos demandados que na época ocupavam o cargo de vereador municipal de Barra do Garças, conclui-se:

- (a) Condenar ao pagamento de multa civil no valor de dez vezes a última remuneração percebida no cargo de vereador;
- (b) Proibir de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de cinco anos.

No que se refere a empresa demandada, a mesma foi condenada da seguinte forma:

- (a) Condenar na perda dos imóveis acrescidos ao seu patrimônio com a doação ilícita de que trata a inicial, agora anulada;
- (b) Condenar ao pagamento de multa civil no valor de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), duas vezes o valor dos imóveis acrescidos ao patrimônio da empresa;
- (c) Proibir de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de cinco anos.

Inconformado, o Apelante que ocupava o cargo de prefeito municipal (Roberto Ângelo de Farias), sustenta em suas Razões (Id: 94596040 – páginas 01 a 04, Id: 94596041 – páginas 01 a 04, Id: 94596042 - páginas 01 a 04, Id: 94596043 – páginas 01 a 04 e Id: 94596044 – páginas 01), da não caracterização simplista de improbidade administrativa ante a inconstitucionalidade do ato e da efetiva inexistência do elemento subjetivo da improbidade administrativa.

Ao final, pugna pelo conhecimento e provimento do Apelo, para que seja reformada a sentença, absolvendo-o da condenação por ato de improbidade.

A empresa ora Recorrente (Transportadora Triangulo LTDA - EPP), argumenta quanto a ausência de conduto ímproba e dano ao erário público.

Por fim, almeja que seja dado provimento ao seu recurso, para que seja reformada a sentença, determinando a exclusão da empresa e seu sócio de qualquer ato de improbidade

administrativa, multa civil e das cominações imposta (Id: 94596033 – páginas 01 a 07, Id: 94596034 – páginas 01 a 02).

O Apelante Paulo Cesar (vereador) sustenta (Id: 94596991 – páginas 01 a 07, Id: 94596992 – páginas 01 a 05, Id: 94596993 – páginas 01 a 05), que a condenação é indevida uma vez que todos os demandados foram condenados apenas com base em informações superficiais, sem nenhum lastro probatório robusto. Aduz a inexistência de elemento subjetivo e que não houve oportunidade de efetivo contraditório no inquérito civil, almejando reforma da sentença, julgando improcedentes os pedidos iniciais.

Por sua vez, os demandados ora Apelantes, que na época ocupavam o cargo de vereador (Ailton Alves, Celson José, Geralmino Alves, João Rodrigues, José Maria, Maria José, Odorico Ferreira, Paulo Sergio, Reinaldo Silva, Valdei Leite, Valdemir Benedito e Weliton Andrade), também interuseram Recurso de Apelação (Id: 94596995 – páginas 01 a 05, Id: 94596996, páginas 01 a 04, Id: 94596997 – páginas 01 a 04, Id: 94596998 – páginas 01 a 04, Id: 94596999 – páginas 01 a 04, Id: 94597450 – páginas 01 a 04, Id: 94597451 – páginas 01 a 02), arguindo preliminarmente quanto a ausência dos elementos que caracterizavam a improbidade administrativa e a ilegitimidade passiva dos vereadores.

Continuam afirmando no mérito recursal, quanto a inaplicabilidade da Lei nº 8.429/92, ausência de ato improprio, exiguidade de evidências, legalidade da dispensa de licitação, da insignificância e da desproporção da pena.

Assim, requer o conhecimento e provimento do presente recurso, para que seja reformada a sentença, julgando improcedente a Ação Civil Pública.

O Apelante Júlio Cesar (vereador) também recorreu, suscitando a nulidade da sentença por cerceamento de defesa ante o julgamento antecipado da lide e por ausência de fundamentação, ilegitimidade passiva imunidade parlamentar, requerendo o provimento de seu recurso e reforma da sentença recorrida (Id: 94597455 – páginas 01 a 04, Id: 94597456 – páginas 01 a 04, Id: 94597457 – páginas 01 a 04, Id: 94597458 – páginas 01 a 04, Id: 94597459 – páginas 01 a 04 e Id: 94597460 – páginas 01 a 02).

O Ministério Público também Apelo (Id: 94596980), argumentando que o Juízo de Origem deixou de apreciar questão decorrente sobre a proibição de doação de quaisquer bens públicos, valores ou benefícios em período eleitoral. Sustenta que os requeridos afrontaram também o dispositivo do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, por se tratar de distribuição de bem pertencente ao patrimônio público realizada em ano eleitoral. Assevera, ainda, que a sentença deixou de observar a cominação própria da multa civil para a modalidade do ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/90, de modo que deveriam ser fixadas as multas em até duas vezes ao valor do bem público assim como foi realizada para a empresa Transportadora Triangulo LTDA – EPP. O Paulo Cesar apresentou Contrarrazões (Id: 94596989 – páginas 01 a 05, Id: 94586990 – páginas 01 a 06), requerendo a nulidade do suposto ato de improbidade administrativa e que a sentença seja reformada, reconhecendo a inexistência de provas.

O Paulo Cesar apresentou Contrarrazões (Id: 94596989 – páginas 01 a 05, Id: 94586990 – páginas 01 a 06), requerendo a nulidade do suposto ato de improbidade administrativa e que a sentença seja reformada, reconhecendo a inexistência de provas.



O Ministério Público apresentou suas Contrarrazões (Id: 94599465 – páginas 01 a 03, Id: 94599466 – páginas 01 a 02, Id: 94599467 – páginas 01 a 02, Id: 94599468 – páginas 01 a 02, Id: 94599469 – páginas 01 a 02, Id: 94599470 – páginas 01 a 02, Id: 94599471 – página 01 a 03), requerendo o desprovemento dos Apelos interpostos pelas partes contrárias.

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso se fez presente, manifestando pelo desprovemento dos Apelos dos requeridos e pelo provimento do Apelo manejado pelo Ministério Público (Id: 95789996).

É o relatório.

#### VOTO RELATOR

#### VOTO

EXMO. SR. DR. GILBERTO LOPES BUSSIKI

Egrégia Câmara:

Consoante ao transcrito no relatório, tratam-se de **RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEIS** interpostos por **ROBERTO ÂNGELO DE FARIAS, TRANSPORTADORA TRIANGULO LTDA, AILTON ALVES TEXEIRA, CELSON JOSE DA SILVA SOUSA, GERALMINO ALVES RODRIGUES NETO, JOÃO RODRIGUES DE SOUZA, JOSÉ MARIA ALVES FILHO, MARIA JOSÉ DE CARVALHO, ODORICO FERREIRA CARDOSO NETO, PAULO CESAR RAYE DE AGUIAR, PAULO SERGIO DA SILVA, REINALDO SILVA CORREIA, VALDEI LEITE GUIMARÃES, VALDEMIR BENEDITO BARBOSA, WELITON ANDRADE DA**

**SILVA, JULIO CESAR GOMES DOS SANTOS e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**, contra a sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**.

De início, ressalto que nos recursos se encontram presentes os requisitos extrínsecos, quais sejam, tempestividade, regularidade formal, bem como os intrínsecos, entre eles, cabimento, legitimidade, interesse recursal e ausência de fato extintivo ou impeditivo de recorrer, que autorizam reconhecer a admissibilidade e a apreciação da pretensão recursal.

### **I - PRELIMINAR DE MÉRITO – ILEGITIMIDADE PASSIVA – IMUNIDADE PARLAMENTAR**

Inicialmente, passo a análise da preliminar arguida pelos vereadores acusados, que consiste na ilegitimidade passiva, em razão da imunidade parlamentar gozada pelos mesmos.

Preliminarmente, os recorrentes Ailton Alves, Celson José, Geralmino Alves, João Rodrigues, José Maria, Maria José, Odorico Ferreira, Paulo Sergio, Reinaldo Silva, Valdei Leite, Valdemir Benedito e Weliton Andrade suscitam a ilegitimidade passiva *ad causam*, ao argumento de que seus atos restam acobertados pelo art. 29, VIII, da Constituição Federal.

Neste sentido, conforme será demonstrado a seguir, tem razão os Recorrentes.

Sabe-se que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu, no Recurso Extraordinário n. 600.063/SP, julgado sob a sistemática da Repercussão Geral (Tema n. 469), que a imunidade material concedida aos vereadores por suas opiniões, palavra e votos, nos limites do artigo 29, inciso VIII, da

Constituição da República Federativa do Brasil, obsta a responsabilização na esfera cível e criminal, conforme o teor ementa abaixo transcrita:

*“CONSTITUCIONAL – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – INVIOABILIDADE CIVIL DAS OPINIÕES, PALAVRAS E VOTOS DE VEREADORES – PROTEÇÃO ADICIONAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO – AFASTAMENTO DA REPRIMENDA JUDICIAL POR OFENSAS MANIFESTADAS NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO – PROVIMENTO DO RECURSO. 1. Vereador que, em sessão da Câmara, teria se manifestado de forma a ofender ex-vereador, afirmando que este “apoiou a corrupção (...), a ladroeira, (...) a sem-vergonhice”, sendo pessoa sem dignidade e sem moral. 2. Observância, no caso, dos limites previstos no art. 29, VIII, da Constituição: manifestação proferida no exercício do mandato e na circunscrição do Município. 3. A interpretação da locução “no exercício do mandato” deve prestigiar as diferentes vertentes da atuação parlamentar, dentre as quais se destaca a fiscalização dos outros Poderes e o debate político. 4. Embora indesejáveis, as ofensas pessoais proferidas no âmbito da discussão política, respeitados os limites trazidos pela própria Constituição, não são passíveis de reprimenda judicial. Imunidade que se caracteriza como proteção adicional à liberdade de expressão, visando a assegurar a fluência do debate público e, em última análise, a própria democracia. 5. A*

*ausência de controle judicial não imuniza completamente as manifestações dos parlamentares, que podem ser repreendidas pelo Legislativo. **6. Provimento do recurso, com fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos.** (RE 600063, Relator (a): Min. Marco Aurélio, Relator (a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2015, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-090 divulg. 14-5-2015 public. 15-5-2015).” (Destaquei).*

No caso em exame, embora os vereadores recorrentes tenham aprovado lei inconstitucional, verifica-se que os atos, tidos por ímprobos, deram-se no exercício da atividade parlamentar. Portanto, abarcados pela imunidade material.

Desse modo, diante da imunidade parlamentar, impõe-se o reconhecimento da ilegitimidade passiva dos recorrentes.

Neste sentido, cito precedentes da Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo:

**“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE – EX-VEREADORES – APROVAÇÃO DE LEI INCONSTITUCIONAL – IMUNIDADE PARLAMENTAR – ENTENDIMENTO FIRMADO EM REPERCUSSÃO GERAL PELO STF NOS**

*AUTOS DO RE 600.063/SP – EXCLUSÃO DA LIDE ORIGINÁRIA – EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, COM RELAÇÃO A ELES – ACERTO – DESPROVIMENTO. Ex-vereadores são partes ilegítimas para figurar no polo passivo da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, já que a sua participação fica restrita à aprovação da lei que autorizou a doação de bem público, sem que os requisitos legais exigidos tivessem sido atendidos e os parlamentares municipais, segundo entendimento do STF, proferido no julgamento do RE n. 600.063/SP, em Repercussão Geral, são, judicialmente, imunes por seus votos, nos limites da circunscrição do Município, quando houver pertinência com o exercício do mandato. Correta a decisão que reconheceu a ilegitimidade passiva dos ex-vereadores e, conseqüentemente, excluiu-os do polo passivo do processo, julgando extinta a ação, sem resolução do mérito, com relação a eles. (N.U 1015368-20.2021.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, MARCIO VIDAL, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 13/12/2021, Publicado no DJE 09/01/2022)”*

*“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ILEGITIMIDADE PASSIVA – IMUNIDADE CONSTITUCIONAL PARLAMENTAR – ACOLHIDA – ENTENDIMENTO FIRMADO EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL PELO STF NOS AUTOS DO RE 600.063/SP –*

**IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO EM RELAÇÃO AOS VEREADORES – DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO A PARTICULAR – PRESSUPOSTOS INDISPENSÁVEIS – NÃO ATENDIMENTO – ATO ÍMPROBO – CONSTATAÇÃO – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E LEGALIDADE AFETOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – SANÇÕES APLICADAS – PREJUÍZO AO ERÁRIO – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO – OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE – RECURSOS PROVIDOS EM PARTE.** 1 – Segundo a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 600.063/SP, em sede de repercussão geral, "nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos". 2 – Caracteriza ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário doar à pessoa física ou jurídica bem imóvel pertencente ao Município, sem atendimento dos pressupostos indispensáveis: realização de procedimento licitatório prévio e justificação do interesse público a fundamentar a doação. 3 – A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa exige a presença do efetivo dano ao erário. 4 – Nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, constituem atos de improbidade administrativa aqueles que importem a violação aos princípios administrativos, devendo o agente público infrator

*ser submetido às penalidades cominadas no art. 12 da referida lei. 5 – Na aplicação da lei, o magistrado não dispõe de discricionariedade e carece de respaldo legal para o afastamento da cumulatividade das penas, que devem ser aplicadas exatamente nos termos da Lei 8.429/92 e do § 4º, do art. 37, da Constituição da República, podendo sofrer abrandamento, todavia, em certas situações, em adequação aos princípios constitucionais da individualização da pena e da proporcionalidade. (N.U 0007388-37.2015.8.11.0004, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 18/05/2020, Publicado no DJE 01/06/2020)”*

Ante o exposto, **ACOLHO** a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada, reformando a sentença recorrida para extinguir o processo sem resolução do mérito em relação aos vereadores (AILTON ALVES TEXEIRA, CELSON JOSE DA SILVA SOUSA, GERALMINO ALVES RODRIGUES NETO, JOÃO RODRIGUES DE SOUZA, JOSÉ MARIA ALVES FILHO, MARIA JOSÉ DE CARVALHO, ODORICO FERREIRA CARDOSO NETO, PAULO CESAR RAYE DE AGUIAR, PAULO SERGIO DA SILVA, REINALDO SILVA CORREIA, VALDEI LEITE GUIMARÃES, VALDEMIR BENEDITO BARBOSA, WELITON ANDRADE DA SILVA, JULIO CESAR GOMES DOS SANTOS), restando prejudicadas as demais questões trazidas por eles nos apelos.

## **II - MÉRITO RECURSAL**

**a) RECURSO DE APELAÇÃO – ROBERTO ÂNGELO DE FARIAS – TRANSPORTADORA TRIANGULO LTDA – EPP**

É um saber público e notório, que no dia 25 de outubro de 2021 foi publicada a Lei Federal n. 14.230/21, que introduziu significativas mudanças procedimentais e materiais à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).

Entre as principais mudanças é possível destacar a expressa previsão legal no sentido da aplicação ao sistema de improbidade administrativa dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador e novos parâmetros relacionados aos tipos sancionadores, tais como o elemento subjetivo e a extinção de condutas típicas.

No caso em exame, as alterações promovidas pela referida norma afetam diretamente as matérias aventadas nos Recursos de Apelação, quais sejam os elementos subjetivos do tipo e os critérios de dosimetria da pena.

Conquanto a Lei nº 14.230/2021 não traga qualquer previsão acerca da retroatividade, parte da doutrina sustenta a potencial retroação da lei benéfica nos processos em tramitação.

Logo, a despeito da ausência de jurisprudência nesta Corte ou nos Tribunais Superiores quanto à matéria, tenho que a lei benéfica deve retroagir para aquele que seja alvo de pretensão sancionadora em sede de improbidade administrativa.

Como consignado, o microssistema da Improbidade Administrativa adotou expressamente os princípios do Direito Administrativo Sancionador, nos termos do artigo 1º, §4º, da LIA, redação da Lei nº 14.230/2021:

*“Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas*



*funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.*

*(...)*

*§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.”*

Assim, mesmo que a Lei nº 14.230/2021 não se caracterize como norma de direito penal, por se tratar de direito sancionador, o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica deve ser aplicado ao campo administrativo e judicial sancionador, cenário no qual se inserem os atos ímprobos, justamente porque, assim como a lei penal, a Lei de Improbidade também prevê em seu corpo estrutural um coletivo de sanções e penalidades.

No caso, tratando-se de diploma legal mais favorável aos acusados, de rigor a aplicação da Lei nº 14.230/2021, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, deve também alcançar os dispositivos sancionadores no processo de improbidade administrativa.

Neste sentido, quanto à retroatividade mais benéfica do direito administrativo sancionador, seguem os precedentes do e. STJ:

*“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO*

*INTERNO NÃO PROVIDO. 1. A sindicância investigativa não interrompe prescrição administrativa, mas sim a instauração do processo administrativo. 2. O processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador. Por essa razão, a Primeira Turma do STJ declarou que o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares. À luz desse entendimento da Primeira Turma, o recorrente defende a prescrição da pretensão punitiva administrativa. 3. Contudo, o processo administrativo foi instaurado em 11 de abril de 2013 pela Portaria n. 247/2013. Independente da modificação do termo inicial para a instauração do processo administrativo disciplinar advinda pela LCE n. 744/2013, a instauração do PAD ocorreu oportunamente. Ou seja, os autos não revelam a ocorrência da prescrição durante o regular processamento do PAD. 4. Agravo interno não provido. (AgInt no RMS 65.486/RO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/08/2021, DJe 26/08/2021)”*

*“DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973.*

*APLICABILIDADE. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973. II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição. III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente. IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenizados os demais atos processuais. V - A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança, deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido. (RMS*

*37.031/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/02/2018, DJe 20/02/2018)”*

Por fim, quanto à extensão dos efeitos da retroatividade, é preciso que a norma seja de direito material, já que as normas processuais têm aplicação imediata aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada (art. 14 do CPC). Em segundo lugar, é preciso que a norma nova trate não apenas de direito material, mas de sanção.

Nestes termos, passo ao exame do mérito dos Recursos de Apelação.

Na origem, o Ministério Público Estadual propôs a presente ação em razão da doação irregular de imóvel público localizado no Distrito Industrial a Transportadora Triangulo LTDA – EPP, sem licitação, efetivada pelo alcaide de Barra do Garças com aprovação unânime da Câmara Municipal da Lei nº 029/2014.

Em sentença, o juízo singular reconheceu a ilegalidade do ato e aplicou as sanções disponíveis no art. 12, II e III, da Lei nº 8.429/92.

Nas razões recursais os Apelantes alegam, em síntese, ausência de ato ímprobo e de dolo e/ou má-fé. Ao final, pugnam pela absolvição e, subsidiariamente, pela redução das penalidades.

Como se sabe, a improbidade administrativa consiste na violação do princípio constitucional da probidade administrativa, que pode ser definido como o dever do agente público agir sempre com honestidade, lealdade, decência e honradez na sua relação com a administração pública.

Discorrendo sobre a improbidade administrativa, ensina José Afonso da Silva o seguinte:

*“A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o ‘funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer[1]”.*

Assim, quando o agente público não age pautado pelo princípio da probidade administrativa, da boa-fé na condução da coisa pública, pratica improbidade administrativa e incursiona nas penas da Lei nº 8.429/92.

Para a configuração da improbidade administrativa, no entanto, é necessário que o agente público aja com má-fé, propósitos maldosos ou desonestidade na condução dos negócios públicos, não bastando para tanto a prática de mera ilegalidade, se esta não vem acompanhada daqueles predicados negativos.

No caso concreto, conquanto o Apelante Roberto Ângelo de Farias alegue que encaminhou o projeto de lei com base na existência de pareceres jurídicos exigíveis de todos os órgãos competentes do Município de Barra do Garças para realização da doação sob exame, estes não afastam a caracterização do ato ímprobo, em razão de a doação não ter sido precedida de licitação, o que afronta as disposições da Lei nº 8.666/93, já que não se enquadra em nenhuma das hipóteses que autorizam a dispensa.

O art. 17, §4º, da Lei 8.666/93 estabelece a obrigatoriedade de prévia abertura de procedimento de licitação para a alienação de bem público, cuja dispensa apenas é permitida quando devidamente justificada a existência de interesse público:

*“Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

*(...)*

*§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado;”*

No caso dos autos, além de a doação não ter sido precedida de licitação, a afronta as disposições da Lei nº 8.666/93, o interesse público não está devidamente justificado, pois a mera menção de geração de empregos não é suficiente para fundamentar a doação de bem imóvel pertencente ao Poder Público sem prévia licitação.

Ademais, o texto da mensagem correspondente ao Projeto de Lei não apresenta uma clara menção ao benefício efetivo, que compensaria a doação de imóveis para a empresa, ou seja, não se visualiza a demonstração concreta do interesse público que justificasse suficientemente a transferência de domínio dos bens imóveis públicos em questão.

Nesse aspecto, inobstante a existência de pareceres jurídicos favoráveis à realização da doação sob exame, tal situação, por si só, não afasta a conclusão da existência de ato ímprobo na hipótese dos autos, especialmente porque não se pode ignorar a óbvia exigência de processo licitatório para a doação de imóveis públicos ou a necessidade de justificativa para a dispensa de licitação.

A Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/21, dispõe no inciso V do art. 11, *in verbis*:

*“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:*

*(...)*

*V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;”*

Como bem consignado no parecer ministerial, resta indene de dúvidas que o Prefeito, ao proceder à doação de imóvel público a margem das regras insculpidas na Lei nº 8.666/93, entrou em rota de colisão com princípios basilares da administração pública.

Eventual doação deveria ser precedida de justificativas claras que trouxessem benefícios à coletividade, com ampla possibilidade de acesso a todos os interessados, o que não ocorreu na hipótese.

Assim, o elemento subjetivo doloso resta consubstanciado na vontade livre e consciente do recorrente que, na condição de alcaide e ordenador de despesas, violou, de forma injustificada, regras basilares da Administração Pública, ao deixar de realizar a licitação para a doação de imóvel público localizado no Distrito Industrial a Transportadora Triangulo LTDA - EPP.

Por fim, assiste razão aos recorrentes Roberto Ângelo de Farias e Transportadora Triangulo LTDA – EPP, no que tange às penas que lhe foram aplicadas, pois não há comprovação de dano ao erário, devendo ser afastadas as sanções estabelecidas no art. 12, II, da Lei nº 8.429/92.

Ademais, para a aplicação das sanções devem ser considerados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida.

Assim, nos termos art. 11, impõe-se a reforma do decisum para:

No que se refere ao Roberto Angelo de Farias, deve ser afastada as penas de perda da função pública e do respectivo cargo, bem como de suspensão dos seus direitos políticos, permanecendo a condenação ao pagamento de multa civil no valor de 10 (dez) vezes a última remuneração percebida no cargo de Prefeito, tendo em conta o elevado grau de liderança nos fatos narrados nos autos, bem como a pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, a qual, entretanto, deve ser reduzida para o prazo de 1 (um) ano.

Por outro turno, quanto a empresa Transportadora Triangulo LTDA – EPP, deve ser diminuída a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou



creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, para o prazo de 01 (um) ano, mantendo as demais condenações.

## **b) RECURSO DE APELAÇÃO – MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Neste interim, considerando o parcial provimento dos Apelos interpostos pelas partes contrárias, com fulcro na fundamentação já exaurida nesse voto, não merece provimento o Recurso de Apelação interposto pelo Ministério Público, uma vez que houve o reconhecimento da desproporcionalidade das sanções aplicadas.

Assim, à medida que se impõe é o improvimento do Apelo.

### **III - DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **ACOLHO** preliminar de mérito arguida, **reconhecendo a ilegitimidade passiva dos vereadores**, reformando a sentença recorrida, **extinguindo o processo sem resolução do mérito em relação aos mesmos**.

Por outro lado, **DOU PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso de Apelação interposto pelo Roberto Ângelo de Farias, para **afastar as penas de perda da função pública e do respectivo cargo**, bem como de **suspensão dos seus direitos políticos, permanecendo a condenação ao pagamento de multa civil no valor de 10 (dez) vezes a última remuneração percebida no cargo de Prefeito e reduzindo a pena de proibição** de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **para o prazo de 01 (um) ano**.

No que se refere ao Recurso de Apelação interposto pela empresa Transportadora Triangulo LTDA – EPP, dou parcial provimento, tão somente para diminuir o prazo de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, para o prazo de 01 (um) ano, mantendo as demais condenações.


Ainda, **NEGO PROVIMENTO** ao Recurso de Apelação interposto pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

É como voto.

---

[1] SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 653

Data da sessão: Cuiabá-MT, 18/07/2023

 Assinado eletronicamente por: GILBERTO LOPES BUSSIKI  
20/07/2023 11:58:25  
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBRHXGGVFC>  
ID do documento: 176020662



PJEDBRHXGGVFC

IMPRIMIR

GERAR PDF