

ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO

Número Único: 1007097-17.2024.8.11.0000

Classe: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

Assunto: [Dano ao Erário]

Relator: Des(a). ANGLIZEY SOLIVAN DE OLIVEIRA

Turma Julgadora: [DES(A). ANGLIZEY SOLIVAN DE OLIVEIRA, DES(A). MARIA APARECIDA FERRE.

Parte(s):

[BRUNO ALMEIDA DE OLIVEIRA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), JOCILENE RODRIGUES DE ASSUNCAO - CPF: [REDACTED] (AGRAVANTE), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (AGRAVADO), MARCOS JOSE DA SILVA - CPF: [REDACTED] (TERCEIRO INTERESSADO), CLAUDIO ROBERTO BORGES SASSIOTO - CPF: [REDACTED] (TERCEIRO INTERESSADO), ELIZABETH APARECIDA UGOLINI - CPF: [REDACTED] (TERCEIRO INTERESSADO), LAZARO ROMUALDO GONCALVES DE AMORIM - CPF: [REDACTED] (TERCEIRO INTERESSADO), SUED LUZ - CPF: [REDACTED] (TERCEIRO INTERESSADO), MARCELO CATALANO CORREA - CPF: [REDACTED] (TERCEIRO INTERESSADO), MARCOS MORENO MIRANDA - CPF: [REDACTED] (TERCEIRO INTERESSADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), MPEMT - CUIABÁ - PATRIMÔNIO E IMPROBIDADE (AGRAVADO)]

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). MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE, DESPROVEU O RECURSO. Participam do julgamento a Desa. Anglizey Solivan De Oliveira, Des. Mario Roberto Kono de Oliveira e Desa. Maria Aparecida Ferreira Fago.**

E M E N T A

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO DE SANEAMENTO. REJEIÇÃO DE PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA, INÉPCIA DA INICIAL E FALTA DE JUSTA CAUSA. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. DESPROVIMENTO.

I. Caso em exame

Agravo de Instrumento interposto contra decisão interlocutória que rejeitou as preliminares de ilegitimidade passiva, inépcia da inicial e falta de justa causa, em ação de improbidade

administrativa c/c ressarcimento de danos ao erário, proposta pelo Ministério Público. A decisão agravada afastou as preliminares aventadas e saneou o processo.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar se é correta a decisão de rejeitar as preliminares, afastando as teses de inépcia, falta de justa causa e ilegitimidade passiva.

III. Razões de decidir

3. Preliminar de ausência de fundamentação (art. 93, CF) da decisão agravada. Rejeitada. A decisão agravada apresentou fundamentação adequada, rejeitando as preliminares arguidas em contestação com base em indícios mínimos da prática de atos de improbidade administrativa.

4. Na fase inicial da ação de improbidade, o magistrado deve apenas aferir a presença de indícios suficientes de autoria e materialidade, dispensando a análise exauriente do mérito e provas definitivas.

IV. Dispositivo e tese

5. Afastada Preliminar. Agravo conhecido e desprovido.

Tese de julgamento: "A rejeição de preliminares em ação de improbidade administrativa, quando presentes indícios mínimos da prática de atos ímprobos, é válida, sem necessidade de análise exaustiva do mérito na fase inicial."

RELATÓRIO

EXMA. SRA. DESA. ANGLIZEY SOLIVAN DE OLIVEIRA

Egrégia Câmara:

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto por Jocilene Rodrigues de Assunção, contra decisão interlocutória proferida pelo Juízo da Vara Especializada em Ações Coletivas da Comarca de Cuiabá/MT, nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c Ressarcimento de Danos ao Erário n.º

1047330-69.2020.8.11.0041, que rejeitou as preliminares de ilegitimidade passiva, inépcia da inicial e falta de justa causa, levantadas pela agravante em contestação, e saneou o processo.

Em suas razões, a agravante sustenta, preliminarmente, a nulidade da decisão agravada e, no mérito, pede o provimento do agravo para que seja rejeitada a petição inicial em relação à agravante (Id. 207047664).

O recurso foi recebido, sem efeito suspensivo (Id. 207458169).

O Ministério Público do Estado de Mato Grosso apresentou contrarrazões no Id. 212583158, defendendo a manutenção da decisão e destacando que a peça inicial descreve de forma clara e minudente a conduta ímproba imputada à agravante e aos demais requeridos e está acompanhada por farto conjunto probatório, não havendo, mesmo em face da Lei n. 14.230/2021, nenhum vício a ser sanado.

A Procuradoria-Geral de Justiça, na condição de *custos legis*, manifestou-se opinando pelo desprovimento do agravo (Id. 213497693).

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

VOTO RELATOR

EXMA. SRA. DESA. ANGLIZEY SOLIVAN DE OLIVEIRA

Egrégia Câmara:

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto por Jocilene Rodrigues de Assunção contra a decisão de saneamento, proferida nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c Ressarcimento de Danos ao Erário n.º 1047330-69.2020.8.11.0041, em curso perante a Vara Especializada em Ações Coletivas da Comarca de Cuiabá/MT.

A decisão recorrida rejeitou as questões preliminares suscitadas pela agravante em contestação, que versavam, em síntese, os seguintes fundamentos: i) Tópico: “*IV.1. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM*”, no qual foi sustentado que a Agravante não possui legitimidade passiva, tendo em vista que as condutas atribuídas pelo Agravado eram de competência exclusiva dos Órgãos de Administração, bem como, que a Agravante atuava através da empresa de CNPJ n. 22.520.089/0001-50. ii) Tópico “*IV.2. DA INÉPCIA DA INICIAL - AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DAS CONDUTAS*”, em que defende que o Agravado narrou na inicial diversos fatos de terceiros, contudo, não aponta as condutas (ímprobadas ou não) que teriam sido cometidas especificamente pela Agravante, razão pela qual requereu o indeferimento da inicial. iii) Tópico “*IV.3. DA AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA*”, em que defende que há ausência de justa causa para o prosseguimento da ação, uma vez que inexistente a presença de indícios da prática de atos ímprobos, indispensáveis ao recebimento e processamento da ação.

Passo à análise da preliminar recursal.

I. PRELIMINAR DE NULIDADE POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA DA DECISÃO

Em suas razões recursais, a agravante sustenta, inicialmente, que a decisão do Juízo *a quo* foi genérica, sem fundamentação adequada e que, ao afastar as preliminares apresentadas, incorreu em nulidade por violação ao art. 93, IX, da Constituição Federal e ao art. 489, § 1º, do CPC.

Segundo a agravante, na decisão foram utilizados motivos genéricos que poderiam constar em qualquer outra decisão. No entanto, a alegação de nulidade da decisão por ausência de fundamentação não prospera.

Embora a agravante afirme que o Juízo rejeitou as preliminares em lote, a decisão contém fundamentação específica acerca das alegações da requerida, não tendo analisado em profundidade o conteúdo probatório diante da inviabilidade de esgotamento da matéria de defesa naquele momento processual.

Com efeito, o artigo 489, § 1º, III, do CPC exige que o magistrado exponha os motivos que fundamentam sua decisão, e, no caso, a decisão atacada expôs, de forma clara, as razões pelas quais rejeitou as preliminares arguidas pela ora agravante e deu seguimento à ação de improbidade administrativa.

Em fase inicial de recebimento da ação, não é necessário que o julgador responda a todos os argumentos das partes, desde que exponha fundamento suficiente para proferir sua decisão, como reiteradamente reconhece o Superior Tribunal e Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. INEXISTÊNCIA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRESENÇA DE INDÍCIOS. REVISÃO. ÓBICE DA SÚMULA N. 7 STJ. DEMAIS ALEGAÇÕES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. 1. Destaco que não há violação do art. 489 do CPC/2015, porquanto o acórdão impugnado fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada. 2. Sendo assim, não há que se falar em omissão ou deficiência de fundamentação do aresto. O fato de o Tribunal a quo haver decidido a lide de forma contrária à defendida pelo recorrente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ele propostos, não configura omissão ou outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração. 3. Relativamente ao recebimento da inicial, o Superior Tribunal de Justiça possui

firme entendimento de que é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria para que se determine o processamento da ação, nos termos do art. 17, §§ 6º e 8º, da Lei n. 8.429/1992, a fim de possibilitar mais resguardo do interesse público. 4. Existindo indícios de atos de improbidade nos termos dos dispositivos da Lei n. 8.429/1992, sendo adequada a via eleita, cabe ao juiz receber a inicial e dar prosseguimento ao feito. 5. É pacífico nesta Corte que, no momento do recebimento da ação de improbidade administrativa, o magistrado apenas verifica se há a presença de indícios suficientes da prática de atos ímprobos, deixando para analisar o mérito, se ocorreu ou não improbidade, dano ao erário, enriquecimento ilícito ou violação de princípios, condenando ou absolvendo os denunciados, após regular instrução probatória. 6. Na espécie, o Tribunal de origem se manifestou pelo recebimento da petição inicial, uma vez que presentes fortes indícios de atos de improbidade administrativa. 7. Modificar o entendimento firmado pelas instâncias ordinárias demandaria indubitavelmente o reexame de todo o material cognitivo produzido nos autos, desiderato incompatível com a via especial, consoante a Súmula n. 7 do STJ. 8. A matéria relativa aos arts. 330, I, 373, I, e 492 do CPC não foi analisada pela instância ordinária. Desse modo, carece o tema do indispensável prequestionamento viabilizador do recurso especial, motivo pelo qual não merece ser apreciado, consoante o que preceituam as Súmulas n. 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal. 9. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ, AgInt no AREsp n. 1.823.133/MG, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 9/11/2021, DJe de 10/12/2021.).

Além disso é importante destacar que as decisões judiciais podem ser concisas, até mesmo diante da multiplicidade de demandas submetidas a um magistrado, desde que enfrentem os pontos essenciais da questão, o que efetivamente ocorreu no caso concreto. Neste sentido: “A Constituição não exige que a decisão seja extensamente fundamentada. O que se exige é que o juiz ou tribunal dê as razões de seu convencimento” (STJ – 2a. Turma, Al. 162.089-8-DF- AgRg, rel. Min. Carlos Velloso, j. 12.12.95, negaram provimento, v.u., DJU 15.3.96, p. 7.209).

Por essas razões, rejeito a preliminar de nulidade da decisão agravada, diante da suficiente fundamentação exposta pela magistrada *a quo*.

II. MÉRITO

Na origem, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso ajuizou Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa cumulada com Ressarcimento de Danos ao Erário em face de MARCOS JOSÉ DA SILVA, JOCILENE RODRIGUES DE ASSUNÇÃO e outros, imputando-lhes a prática de atos descritos nos artigos 9º, 10º e 11º da Lei nº 8.429/92.

A petição inicial baseou-se em elementos de informação colhidos inicialmente no Inquérito Civil SIMP n.º 002038-023/2015, que foi instaurado com o objetivo de investigar supostas irregularidades no Convênio n.º 02/2015, firmado entre a Assembleia Legislativa de Mato Grosso e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual (FAESPE). No decorrer da apuração, a investigação foi desmembrada, sendo o Inquérito Civil SIMP n.º 000100-023/2020 destinado a examinar os fatos que envolvem o empresário individual Marcos Moreno Miranda, que são objeto da Ação de Improbidade Administrativa n.º 1047330-69.2020.8.11.0041, ora em questão.

Segundo relatado pelo órgão do Ministério Público, durante as diligências investigativas, foi deflagrada a operação "Convescote" pelo GAECO/MT, que revelou a existência de organização criminosa composta por servidores públicos e terceiros, que visava desviar recursos públicos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas de Mato Grosso e resultou na Ação Penal n.º 24191-10.2017.811.0042, em trâmite na 7ª Vara Criminal da Comarca de Cuiabá, na qual foi determinado o compartilhamento de provas.

Alega-se que, entre os anos de 2015 e 2017, Marcos José da Silva, então Secretário-Executivo de Administração do Tribunal de Contas de Mato Grosso e esposo da ora agravante Jocilene Rodrigues, assim como o correquerido Cláudio Sassioto, valendo-se

de suas funções, arregimentaram diversas pessoas para, por meio de empresas de fachada, desviar recursos públicos por meio de fraudes em convênios firmados entre a FAESPE, a Assembleia Legislativa (ALMT) e o Tribunal de Contas (TCE/MT).

Eles teriam contado com o apoio de Marcos Moreno Miranda, que através da sua empresa individual, apresentou relatório de atividades e emitiu notas frias, no valor total de R\$116.010,00 (cento e dezesseis mil e dez reais), sendo o valor de R\$ 59.280,00 (cinquenta e nove mil duzentos e oitenta reais), referente ao convênio nº 001/2014 – TCE/MT e o valor de R\$ 56.730,00 (cinquenta e seis mil setecentos e trinta reais), referente ao Convênio nº 002/2015 - ALMT. Foi ressaltado, conforme declarações do próprio empresário, que a empresa de fachada de Marcos Moreno Miranda não prestou os serviços descritos nas notas fiscais, as quais serviram exclusivamente para justificar o desvio de recursos públicos.

O requerido Marcos Moreno colaborou com as investigações, detalhando o esquema de desvio de recursos públicos e confirmando a emissão de notas fiscais frias por sua empresa individual nos convênios firmados com a ALMT e o TCE/MT, por intermédio da FAESPE.

Destacou-se, em relação à agravante, que ela atuava como "prestadora de serviços" no escritório da FAESPE em Cuiabá, encarregada da administração e fiscalização das contratações firmadas por meio dos convênios da fundação com órgãos públicos.

De início, destaco que na fase inicial da ação de improbidade vigorava o princípio do *in dubio pro societate*, a fim de preservar o interesse público.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. INCIDÊNCIA DA LEI DE

IMPROBIDADE CONTRA PARTICULAR. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ATÉ A INSTRUÇÃO DO FEITO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. 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 2015. II - O acórdão recorrido está em harmonia com orientação deste Tribunal Superior segundo a qual, na fase de recebimento da inicial da ação de improbidade administrativa, deve-se verificar a presença de indícios da prática de ato ímprobo, ou, fundamentadamente, as razões de sua não apresentação, à luz do princípio do in dubio pro societate. III - Havendo a descrição legal de ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito do agente público, aquele que concorreu para a prática de tal ato, estará sujeito ao mesmo regramento. Precedentes. IV - O acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte segundo o qual, até a instrução do feito, a responsabilidade nas ações por improbidade administrativa é solidária. Precedentes. V - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. VI - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. VII - Agravo Interno improvido. (STJ, AgInt no REsp n. 1.655.871/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/3/2022, DJe de 21/3/2022.)

Segundo a nova redação do artigo 17, *capute* § 6º, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a ação de improbidade deve seguir o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil. A petição inicial deve especificar as condutas atribuídas a cada réu, apresentar as provas mínimas que indiquem a prática dos atos ímprobos, e ser acompanhada de documentos que contenham indícios suficientes sobre a veracidade dos fatos e o dolo imputado, ou, alternativamente, expor justificativas fundamentadas para a impossibilidade de sua apresentação.

De acordo com as modificações legislativas, para o recebimento da petição inicial exige-se também a comprovação de justa causa para o ajuizamento da ação, por meio de elementos concretos que indiquem indícios suficientes de autoria e materialidade da conduta desonesta.

O § 6-B do artigo 17 determina que a petição inicial será rejeitada se for inepta, se a parte for manifestamente ilegítima, se faltar interesse processual ao autor, se não forem preenchidos os requisitos previstos no § 6º, ou se o ato de improbidade imputado for manifestamente inexistente.

A jurisprudência atual permanece alinhada ao entendimento adotado anteriormente à alteração legislativa, de modo que a prova definitiva da conduta ímproba não é requisito indispensável para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa. Basta a existência de indícios verossímeis de materialidade e autoria, que poderão ser confirmados ou refutados durante a instrução probatória.

Embora a prova definitiva dos atos de improbidade não seja exigida inicialmente, a petição deve descrever os fatos com precisão e delimitar claramente o objeto da demanda, assegurando o contraditório e a ampla defesa aos acusados.

No caso em análise, em decisão de saneamento que ensejou o presente recurso (Id. 142576043 – Primeira Instância), a magistrada rejeitou todas as preliminares arguidas, tanto pela agravante quanto pelos demais requeridos, fixou os pontos controvertidos da demanda e determinou a especificação das provas. Alterou, ainda, a tipificação das condutas, adequando-as às alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.

Na decisão constante do Id. 67063685, foi determinado o ajuste do trâmite processual conforme a Lei n.º 14.230/2021, que suprimiu a fase preliminar de notificação e recebimento da petição inicial, determinando-se a citação dos requeridos.

A ora agravante, Jocilene Rodrigues, em contestação apresentada no Id. 75901327, arguiu em sede de preliminar a sua ilegitimidade passiva, sustentando que exercia apenas funções administrativas, sem participação direta nos atos de fiscalização, que competiam exclusivamente aos órgãos contratantes. Argumentou, assim, que não poderia ser responsabilizada por atos praticados por agentes públicos. Suscitou, ainda, a inépcia da inicial, por ausência de individualização das condutas, e falta de justa causa, pleiteando a rejeição da ação.

No mérito, a agravante defendeu a inexistência de indícios que apontassem para a prática de atos de improbidade administrativa, reafirmando que sua atuação se restringiu ao apoio administrativo, sem responsabilidade pela gestão ou pagamento dos contratos.

Alega, ainda, que sua participação nos fatos não foi devidamente individualizada, tampouco foi demonstrado qualquer vínculo direto com o alegado esquema de improbidade administrativa.

Feitas essas considerações, passo à apreciação dos tópicos recursais.

1. DA ALEGADA INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL E FALTA DE JUSTA CAUSA

Acerca da arguição preliminar de inépcia da inicial em relação à ora agravante, a decisão agravada consignou que:

Os requeridos Jocilene Rodrigues, Sued Luz, Marcos José, Elizabeth Aparecida e Marcos Moreno arguíram a preliminar de inépcia da inicial, sob o argumento de ausência de indícios mínimos da prática de ato de improbidade administrativa e de individualização da conduta.

A preliminar não prospera, uma vez que a inicial permitiu a exata compreensão dos fatos e dos fundamentos jurídicos, bem como relatou com clareza como

ocorreu a participação de cada requerido e as consequências jurídicas dos seus atos, não existindo qualquer omissão quanto aos requisitos dos artigos 330 e 331, tampouco em relação àqueles específicos exigidos para a propositura da ação de improbidade (artigo 17, § 6º, da Lei nº 8.429/92).

Percebe-se assim, que todos os requeridos tiveram a oportunidade de exercerem as suas respectivas defesas de forma ampla, apresentando, inclusive, argumentos quanto ao mérito dos fatos.

Ainda, ficou esclarecido na exordial a conduta da requerida Jocilene Rodrigues, que aproveitando da sua função, teria cooptado varias pessoas para que, mediante a criação de empresas de fachada, desviassem recursos públicos por meio de fraudes em convênios firmados pela FAESPE.

(...)

*Com essas considerações, **rejeito**a preliminar de inépcia da inicial arguida pelos requeridos Jocilene Rodrigues, Sued Luz, Marcos José, Elizabeth Aparecida e Marcos Moreno.*

Atuou de forma correta o juízo a quo.

Em análise dos autos, constata-se que a inicial atendeu aos requisitos do artigo 17, § 6º, da Lei nº 8.429/92, descrevendo detalhadamente as condutas imputadas à ora agravante. Nesse sentido, veja-se a descrição exposta na inicial, especificamente em relação à ora agravante:

“Constam dos Procedimentos Investigatórios Criminais e da Denúncia que, no período compreendido entre os anos de 2015 e 2017, em Cuiabá/MT, os réus MARCOS JOSÉ DA SILVA e JOCILENE RODRIGUES DE ASSUNÇÃO, com a colaboração dos demais réus, constituíram uma organização criminosa estruturalmente ordenada e caracterizada notadamente pela divisão de tarefas, com o fito de saquear os cofres públicos, recursos da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, entre outros, e, assim o fizeram, apropriando-se ilicitamente de seus numerários em proveito próprio (doc. 4 – Denúncia Criminal).” (Id. 40151183 – autos de origem).

JOCILENE RODRIGUES DE ASSUNÇÃO, esposa do réu MARCOS JOSÉ DA SILVA, atuava como “prestadora de serviços” (com atuação mais próxima de uma funcionária) do escritório da FAESPE em Cuiabá, tendo acesso direto aos convênios firmados pela fundação com os órgãos públicos e sendo a responsável por realizar, administrar e fiscalizar as contratações de terceiros no âmbito dos referidos convênios (doc. 7 – Termo de Declarações de Jocilene).

As empresas/empresários individuais fictícios eram então contratados pela FAESPE (diga-se, JOCILENE) para prestar supostos serviços à Assembleia Legislativa ou ao Tribunal de Contas, sendo por isso remuneradas com altos valores.

Contudo, constatou-se que nunca houve a referida prestação de serviços por parte destas empresas. Os relatórios de atividades apresentados como prova da realização do serviço, indevidamente atestado por servidores públicos, continham informações inidôneas e a nota fiscal emitida não refletia a real prestação de serviço.

Apurou-se, ademais, que uma vez criada a empresa de fachada e realizados os pagamentos, o recurso público era surrupiado pelos réus envolvidos no esquema, notadamente pelos mentores MARCOS JOSÉ DA SILVA, JOCILENE RODRIGUES DE ASSUNÇÃO e CARLOS ROBERTO BORGES SASSIOTO, além dos proprietários de cada empresa de “fachada”.

Nesse sentido, verifica-se que a conduta de cada réu foi devidamente individualizada na petição inicial, que apresentou, ainda, os elementos de informação que sustentam a imputação dos atos ímprobos aos agentes envolvidos, estando correta a rejeição da preliminar de inépcia.

Também não procede alegação de falta de justa causa para o processamento da ação de improbidade, tendo em vista a presença de indícios de autoria e materialidade colhidos em sede de Inquérito Civil, inclusive com apontamento de participação da ora agravada.

Conforme relatório policial (nº 121/2016/GAECO-MT, Id. 40153386) JOCILENE encontrava-se permanentemente no escritório da FAESPE em Cuiabá, ocupando-o como seu local habitual de trabalho. Ademais, interferia/atuava em todas as contratações realizadas pela FAESPE para os convênios firmados com entes públicos.

2. DA ILEGITIMIDADE PASSIVA

No tocante à ilegitimidade passiva, reconheceu a decisão agravada que a questão levantada pela agravante está intimamente ligada ao mérito da causa, que deverá ser apurado na fase de instrução processual.

A agravante sustenta, entretanto, que a ilegitimidade passiva estaria evidenciada pela existência, no estatuto da FAESPE, de órgãos específicos de direção e administração, com suas competências claramente delimitadas. Na sua visão, o Conselho Administrativo e o Conselho Fiscal da FAESPE teriam, pelo Estatuto, atribuições relacionadas à aprovação e acompanhamento dos convênios firmados e homologação de pagamentos. Já a diretoria executiva, composta pelo Diretor Geral e pelo Diretor Administrativo - Financeiro, seria responsável pela administração, captação e gerenciamento dos recursos.

Assevera, no ponto, que apenas verificava o cumprimento de condições formais para a contratação e pagamento dos prestadores de serviço. Aduz que a pessoa física da agravante atuava através do contrato de prestação de serviço firmado pela sua empresa J. RODRIGUES DE ASSUNÇÃO, inscrita no CNPJ sob o n. 22.520.089/0001-50

A magistrada destacou, acerca da alegada ilegitimidade passiva, os seguintes fundamentos:

A preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelos requeridos Jocilene Rodrigues, Sued Luz, Elizabeth Aparecida, também não prospera.

Isso porque o art. 1º, parágrafo 6º, da Lei nº 8.429/92, estabelece que:

“§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).”

Por sua vez, o artigo 2º, do mesmo diploma legal dispõe:

“Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).”

No caso em questão, a Requerida Jocilene atuava como prestadora de serviço (com atuação mais próxima de uma funcionária/administradora) do escritório da FAESPE em Cuiabá, sendo que tinha acesso direto aos convênios firmados pela fundação com os órgãos públicos e era responsável por realizar, administrar e fiscalizar as contratações de terceiros no âmbito dos referidos convênios com a ALMT e TCE/MT.

A requerida tinha a função, também, de cooptar pessoas e empresas para que desviassem recursos públicos mediante a emissão de notas fiscais frias, sem a correspondente prestação de serviços. Além disso, a requerida teria recebido e se apropriado dos valores desviados.

Sob esse prisma, a própria requerida Jocilene afirma na sua contestação, que firmou contrato de prestação de serviços administrativos, no qual consistia em acompanhar o efetivo cumprimento de condições formais para a contratação e pagamento dos prestadores de serviços, dentre estes aqueles que ela própria ou seu esposo, o requerido Marcos, haviam cooptado para participarem do esquema de emissão de notas frias e desvio de dinheiro público.

Denota que, apesar da requerida não fazer parte do corpo diretivo da FAESPE, ela prestava serviço na fundação e tinha a função de analisar as formalidades da contratação e pagamentos das empresas contratadas para prestação de serviços junto à FAESPE.

Ou seja, sendo uma verdadeira gestora dos contratos e efetuava o pagamento aos prestadores de serviços da FAESPE, devendo, assim, ser equiparada ao

agente público, para fins de responsabilização perante a Lei nº 8.429/92. Isso porque, nos termos do art. 2º, acima transcrito, a requerida prestou os seus serviços na fundação, que teria recebido verba de órgão estadual por meio de convênio.

(...)

Ademais, os documentos que instruíram a inicial dão indícios da participação ativa da requerida na prática do ato de improbidade na contratação das empresas, para a prestação de serviços, dentre elas, a empresa individual do requerido Marcos Moreno, o qual confessou que não prestou os serviços constantes nas notas fiscais emitidas e pagas com recursos públicos.

(...)

*Assim, estando demonstradas as condutas dos requeridos, na prestação dos seus serviços perante a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Estadual – FAESPE, Assembleia Legislativa de Mato Grosso e Agência bancária SICOOB localizada no TCE/MT, os atos de improbidade serão objeto de prova na respectiva fase instrutória, **afasto** a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelos requeridos Jocilene Rodrigues, Sued Luz e Elizabeth Aparecida.*

Resta evidente, tal como acertadamente decidiu o Juízo de primeira instância, que a apuração das atividades da agravante, bem como da espécie de vínculo mantido com a FAESP ou dos atos praticados por ela nos procedimentos administrativos (Convênios nº 01/2014 e nº 02/2015, firmados entre a Assembleia Legislativa de Mato Grosso e a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – FAESPE), são matérias nitidamente atinentes ao mérito da ação de improbidade, assim como o efetivo dano ao erário, devendo ser submetidas à instrução probatória, e a sua apreciação em sede de agravo de instrumento resultaria em indevida supressão de instância.

Ainda, a alegação de ilegitimidade pela inclusão da agravante, pessoa física, no polo passivo da ação, tendo em vista que esta teria sido contratada por meio da empresa individual J. RODRIGUES DE ASSUNÇÃO, vale reforçar que, embora a

responsabilidade do sócio, em regra, não se confunde com a responsabilidade da empresa, o empresário individual possui responsabilidade direta e ilimitada em relação às obrigações contraídas no exercício da empresa.

Nessa condição, não há manifesta ilegitimidade que pudesse ser reconhecida de plano, sem a devida dilação probatória.

Como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça: “*O agravo de instrumento deve restringir-se somente na análise do acerto ou desacerto da decisão recorrida, sob pena de supressão de instância e de ofensa ao princípio do duplo grau de jurisdição.*” (N.U 1006553-29.2024.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PRIVADO, Segunda Câmara de Direito Privado, julgado em 05/06/2024).

Conforme anteriormente exposto, na fase inaugural da ação de improbidade, o exame deve restringir-se à existência de justa causa, com o objetivo de evitar o prosseguimento de demandas evidentemente abusivas e carentes de lastro (art. 17, § 6º, da Lei n.º 8.429/92).

Assevera a agravante, no entanto, que a decisão *não apontou elementos concretos para o prosseguimento da presente demanda em face da Agravante*, reiterando argumentos relativos à alegada ilegitimidade passiva e inépcia da inicial cuja apreciação, como visto, confunde-se com o próprio mérito da ação.

Veja-se, nesse sentido, o fundamento da decisão agravada:

Os demais argumentos sustentados pelos requeridos, notadamente, em relação à inexistência de ato ímprobo e ausência de dolo estão vinculadas ao mérito e não há prova suficiente que autorize reconhecer, neste momento processual, a manifesta inexistência do ato de improbidade administrativa.

Na inicial, é narrada a existência de fraude nos pagamentos das notas fiscais emitidas pela empresa individual Marcos Moreno Miranda, referente a convênios firmados pela FAESPE com a ALMT e TCE/MT, em que os requeridos Marcos Jose, Jocilene Rodrigues e Cláudio Roberto, contaram com a participação do requerido Marcos Moreno, que por meio da sua empresa individual, emitiu notas frias no valor total de R\$116.010,00 (cento e dezesseis mil e dez reais), sendo o valor de R\$59.280,00 (cinquenta e nove mil duzentos e oitenta reais), referente ao convênio nº001/2014 – TCE/MT e, o valor de R\$56.730,00 (cinquenta e seis mil setecentos e trinta reais), referente ao Convênio nº002/2015 - ALMT.

A empresa individual Marcos Moreno Miranda, supostamente, não teria prestado os serviços mencionados nas notas fiscais emitidas, os quais serviriam para justificar o desvio dos recursos públicos. As notas fiscais supostamente frias foram atestadas pelos requeridos Marcelo Catalano, Sued Luz e Lázaro Romualdo.

Os valores desviados teriam sido repassados, através de transferências bancárias e saques realizados diretamente na agência bancária SICOOB, localizada dentro do TCE/MT, com autorização da requerida Elizabeth Aparecida, para o requerido Cláudio Roberto, que era quem administrava os recursos recebidos e mantinha contato direto com os requeridos Marcos Jose e Jocilene Rodrigues.

Segundo consta dos autos, o requerido Marcos Moreno teria prestado depoimento na fase inquisitiva, na esfera penal, e teria esclarecido o esquema para o desvio de recurso público, admitindo que a sua empresa individual emitiu as notas fiscais frias, nos convênios firmados com a ALMT e TCE/MT.

Dessa forma, há indícios de irregularidade e a ilegalidade, assim como os indícios da conduta dolosa, consistente na emissão fraudulenta de notas fiscais, que serviram para o pagamento de serviços que não foram prestados. A medida da participação de cada um dos requeridos e as respectivas responsabilidades, bem como o efetivo dano ao erário serão questões submetidas à atividade probatória durante a instrução processual.

De acordo com a narrativa dos fatos, o ato de improbidade administrativa imputável aos requeridos Marcos Moreno e Jocilene Rodrigues devem ser aquele previsto no inciso XIX, do art. 10º, da Lei n.º 8.429/92.

Conforme exposto, a parte agravada instruiu a petição inicial com documentos que indicam a existência de indícios dos fatos alegados, individualizou a participação e conduta dos requeridos e apresentou elementos probatórios que justificam o processamento da ação.

No que tange à justa causa para o recebimento da ação de improbidade administrativa, é importante ressaltar, ainda, que este conceito se refere à presença de elementos mínimos que demonstrem a plausibilidade das alegações apresentadas na inicial, o que não demanda prova conclusiva de dolo ou prejuízo ao erário, ao menos nesta fase processual.

De fato, o juízo *a quo* deve realizar tal análise durante a instrução processual, a fim de verificar se os elementos apresentados configuram conduta ímproba.

Assim, considerando que a verificação da existência de elemento subjetivo doloso e eventual prejuízo ao erário são questões que demandam dilação probatória, como consignado pela magistrada singular, a alegada ausência de justa causa para o ajuizamento da ação não pode ser reconhecida prematuramente, tampouco em sede de agravo de instrumento.

Somente após a instrução processual é que será possível aferir se os requisitos para a responsabilização por ato de improbidade estão efetivamente presentes, em consonância com os princípios que regem o processo civil e a responsabilização dos agentes públicos.

Ante o exposto, **CONHEÇO do recurso, rejeito a preliminar e NEGÓ PROVIMENTO** ao Agravo de Instrumento, mantendo inalterada a decisão recorrida.

É como voto.

Assinado eletronicamente por: ANGLIZEY SOLIVAN DE OLIVEIRA
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBCGFRVLRJ>

Data da sessão: Cuiabá-MT, 05/11/2024



PJEDBCGFRVLRJ