



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

## SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO

**Número Único:** 0015005-05.2013.8.11.0041**Classe:** APELAÇÃO CÍVEL (198)**Assunto:** [ImprobidadeAdministrativa]**Relator:** Des(a). MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA

**Turma Julgadora:** [DES(A). MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA, DES(A). ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES, DES(A). HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, DES(A). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, DES(A). LUIZ CARLOS DA COSTA, DES(A). LUIZ CARLOS DA COSTA, DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO, DES(A). MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO, DES(A). MARIA APARECIDA RIBEIRO, DES(A). MARIA EROTIDES KNEIP]

**Parte(s):**

[MUNICIPIO DE CUIABÁ - CNPJ: 03.533.064/0001-46 (APELADO), MUNICIPIO DE CUIABÁ - CNPJ: 03.533.064/0001-46 (REPRESENTANTE), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (APELADO), PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA DO ESTADO DE MATO GROSSO (REPRESENTANTE), FERNANDO AUGUSTO VIEIRA DE FIGUEIREDO (APELANTE), FERNANDO AUGUSTO VIEIRA DE FIGUEIREDO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), ALENCAR FELIX DA SILVA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), MARIA RISOLINA AMARAL ASSIS - CPF: [REDACTED] (APELANTE), ERICK RAFAEL DA SILVA LEITE - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), ALENCAR FELIX DA SILVA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), ERICK RAFAEL DA SILVA LEITE - CPF: 012.677.021-[REDACTED] (ADVOGADO), FERNANDO AUGUSTO VIEIRA DE FIGUEIREDO (APELADO), FERNANDO AUGUSTO VIEIRA DE FIGUEIREDO - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), MARIA RISOLINA AMARAL ASSIS - CPF: [REDACTED] (APELADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (APELANTE), MUNICIPIO DE CUIABÁ - CNPJ: 03.533.064/0001-46 (APELANTE), SAULO RONDON GAHYVA - 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). MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **A UNANIMIDADE, DEU PROVIMENTO AOS RECURSOS DE FERNANDO AUGUSTO VIEIRA E MARIA RISOLINA. RECURSO DO MUNICÍPIO DE CUIABA PREJUDICADO. (Participaram do Julgamento: MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA, EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO, EXMO. SR. DES. LUIZ CARLOS DA COSTA).**

## EMENTA

RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRÁTICA DE ATO VISANDO FIM PROIBIDO EM LEI – ART. 11, INCISO I DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA – DISPOSITIVO REVOGADO – CONDUTA DOLOSA – NÃO COMPROVAÇÃO – SENTENÇA DE PROCEDENCIA – DECISÃO REFORMADA – PRETENSÃO DE ARBITRAMENTO DE HONORÁRIOS PELO MUNICÍPIO – DESACABIMENTO – **RECURSOS INTERPOSTOS POR FERNANDO FIGUEIREDO E MARIA ASSIS PROVIDOS – RECURSO INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO DE CUIABÁ DESPROVIDO.**

O ato de improbidade administrativa imputado aos réus, compreendia a conduta tipificada no artigo 11, inciso I, da legislação de regência, revogado pela Lei nº 14.230/2021.

Revogado o dispositivo que representava a conduta típica perpetrada pelos Requeridos, o ato praticado não mais se subsume à lei de improbidade administrativa, especialmente se não comprovada a conduta dolosa dos agentes públicos.

Nos termos do Art. 23-B, §2º da Lei de Improbidade Administrativa, haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade se comprovada má-fé; elemento não evidenciado no caso concreto. **Recurso interposto pelo Município de Cuiabá desprovido.**

**Recursos interpostos por Fernando Figueiredo e Maria Assis providos.** Sentença reformada. Ação Improcedente.

## RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA

Trata-se de Recurso de Apelação Cível interposto por Fernando Augusto Vieira de Figueiredo, Maria Risolina Amaral de Assis e Município de Cuiabá, face a r. sentença proferida pelo Juízo da Vara Especializada em Ações Coletivas da Comarca da Capital, nos autos da Ação Civil Pública nº 0015005-05.2013.8.11.0041, movida pelo Ministério Público Estadual, que julgou procedente o pedido formulado na inicial, para condenar os Réus, pela prática de ato de improbidade administrativa, com fundamento no artigo 11, da Lei nº 8.429/92, às seguintes sanções:

- a) Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos;
- b) Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, pelo prazo de três anos;
- c) Pagamento de multa civil no valor de uma remuneração mensal percebida pelos agentes à época dos fatos.

Sustentam os Apelantes, Maria Risolina Amaral de Assis e Fernando Augusto Vieira de Figueiredo que, não houve prejuízo ao erário, não havendo se falar em ato de improbidade administrativa, mormente se não evidenciado o dolo ou erro grosseiro na conduta dos agentes.

Asseveram que, não há falar que o ato fora praticado visando fim proibido em lei ou diverso daquele previsto na regra de competência.

Argumentam que havia fundada dúvida se o bem de fato pertencia ao Poder Público ou ao Particular que havia reivindicado a retrocessão da doação anterior ao Município.

Com base nestes fundamentos, requerem o provimento do recurso, reformando-se a sentença objurgada, para que a demanda seja julgada improcedente. Alternativamente, para que as sanções sejam aplicadas mediante critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

Contrarrazões apresentadas pelo Ministério Público no id. 90629485 – p. 3 e ss.

O Município de Cuiabá interpôs recurso, postulando estritamente pela condenação em honorários advocatícios em favor do Município de Cuiabá.

Contrarrazões apresentadas por Fernando A.V. de Figueiredo, Maria R. A. de Assis e Ministério Público, no id. 90629490, 90629498 e 118430553.

O parecer ministerial se manifestou pelo desprovimento dos recursos.

É o relatório.

### SUSTENTAÇÃO ORAL

USOU DA PALAVRA OS ADVOGADOS ERICK RAFAEL DA SILVA LEITE OAB MT24538-A E SAULO RONDON GAHYVA OAB MT13216-O

### VOTO

EXMO. SR. DES. MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA  
(RELATOR)

Egrégia Câmara:

Extrai-se dos autos que, o Ministério Público Estadual moveu Ação Civil Pública em desfavor de Fernando Augusto Vieira de Figueiredo e Maria Risolina Amaral de Assis.

Narra na exordial que, os Réus, na qualidade de Procurador Geral do Município de Cuiabá e Procuradora de Assuntos Fundiários, contribuíram para que um bem imóvel pertencente ao Município de Cuiabá, retornasse à propriedade de seu antigo dono, Sr. Avelino Tavares, proprietário da empresa Comércio de Imóveis Rio Preto Ltda., uma vez que a destinação prevista, supostamente, não se concretizou.

Afirma que houve verdadeira doação de bem imóvel público em favor de particular, sem a devida observância e necessidade de realização de procedimento licitatório.

Assevera que, os agentes públicos não observaram princípios que regem a administração, tais como legalidade, moralidade e impessoalidade.

Com base nestes fundamentos, o Parquet propôs a demanda originária, visando a condenação dos Réus, nas sanções previstas na lei de improbidade.

Após a instrução processual, sobreveio a sentença objurgada que julgou procedente o pedido formulado na inicial, para condenar os Réus, pela prática de ato de improbidade administrativa, com fundamento no artigo 11, da Lei nº 8.429/92, às sanções de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos; proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, pelo prazo de três anos; pagamento de multa civil no valor de uma vez o valor da remuneração mensal percebida à época dos fatos.

Pois bem.

O cerne da questão subsiste em aferir se os Réus, na qualidade de Procuradores do Município de Cuiabá, incorreram na prática de ato de improbidade administrativa, em razão da emissão de parecer jurídicos, em suposta inobservância ao princípio da legalidade.

Como se sabe, a ação para a aplicação das sanções de que trata a Lei de Improbidade Administrativa será proposta pelo Ministério Público, nos termos do artigo 17 da legislação de regência; evidenciada, assim, a legitimidade ativa do *Parquet* para a propositura da demanda.

O Juízo *a quo* imputa aos pareceristas, erro grosseiro, a justificar a responsabilização destes, inobstante o reconhecimento de ausência de prejuízo ao erário. Oportuno ressaltar que, a sentença fora proferida anteriormente à vigência da Lei nº 14.230/2021.

Consta da petição inicial que, a conduta perpetrada pelos Réus se amolda ao disposto no artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92.

Vejamos o disposto na legislação de regência:

*“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.*

*§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.*

*§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.*

Nos termos da lei, considera-se dolo, a vontade livre e consciente do agente em alcançar um dos resultados previstos nos artigos 9º a 11, da Legislação de regência, quais sejam, atos que importem em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública.

Para que o ato seja constituído como ímprobo, este deve se dar por ação ou omissão **dolosa**.

Necessário ter em mente ainda que, o direito tutelado consiste na probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, assegurando a integridade do patrimônio público e social.

Imputa-se aos Apelantes, o disposto no artigo 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, que preconizava:

*“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:*

*I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;”*

Constitui ato de improbidade administrativa, a violação aos deveres de honestidade, imparcialidade e de legalidade, caracterizada pelas condutas taxativas previstas nos incisos do artigo 11.

Ocorre que, o inciso do dispositivo citado alhures fora revogado pela Lei nº 14.230/2021.

Em que pese o Juízo de 1º Grau tenha promovido a tipificação no *caput* do art. 11, da Lei de Improbidade, nos termos do artigo 17, §10-C, é vedado ao Juiz modificar a capituloção legal apresentada pelo autor, devendo este, indicar com precisão, a tipificação do ato de

improbidade administrativa imputável.

Assim, evidencia-se que a conduta apontada na inicial não mais se subsume à lei de improbidade administrativa.

A legislação de regência, recentemente alterada, não mais tipifica como ato improprio, aquele praticado visando fim proibido em lei.

De mesmo modo, necessário perquirir acerca do elemento subjetivo, inexistindo indícios robustos da vontade livre e consciente dos agentes, de que a conduta perpetrada se enquadra na lei de improbidade administrativa.

Destarte, ainda que se reconheça que a conduta possa ter violado preceitos legais, tal fato, frise-se, não se enquadra especificamente na lei de improbidade administrativa, se não comprovado o dolo de causar prejuízo ao erário ou violar os princípios que regem a Administração Pública.

Oportuno ressaltar que, nos autos de nº 0000960-04.2012.8.11.0082 houve a declaração de nulidade do ato administrativo que autorizou a transferência da área pública para particular, bem como das posteriores averbações efetuadas, retornando o bem ao patrimônio público.

Feitas estas considerações, não demonstrado o dolo da conduta, tampouco a prática de ato previsto taxativamente nos incisos do artigo 11, da lei de improbidade administrativa, a improcedência da demanda se trata de medida imperativa.

Neste sentido, a jurisprudência:

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DESVIO DE VERBA PÚBLICA DESTINADA À MERENDA ESCOLAR – ARGUIÇÃO DE NULIDADE DO JULGAMENTO POR CERCEAMENTO DE DEFESA EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PARA O JULGAMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – SENTENÇA CONDENATÓRIA POR VIOLAÇÃO AO ART. 11, I, DA LEI N. 8.429/92 – REVOGAÇÃO DO INCISO I DO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92 PELA LEI Nº 14.230/21 – ROL TAXATIVO – CONDENAÇÃO AFASTADA – RETIFICAÇÃO DA SENTENÇA E JULGAR IMPROCEDENTES OS PEDIDOS VEICULADOS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA – EMBARGOS PREJUDICADOS.*

*Como a conduta atribuída às Embargantes tipificada no art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429 /92 foi revogada pela Lei nº 14.230 /21 não há como manter a condenação imposta na sentença, haja vista a aplicação imediata da lei mais benéfica nos termos do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal.” (N.U 0019770-16.2011.8.11.0000, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 05/12/2022, Publicado no DJE 18/12/2022)*

*"[...] não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade, porquanto a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, sendo indispensável para sua*

*caracterização o dolo, para a tipificação das práticas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, [...]". (AgInt no AgInt no REsp n. 968.110/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/9/2022, DJe de 23/11/2022.)*

*“Não ocorre improbidade administrativa do Agente Público por conduta culposa na hipótese de irregularidades resultando em prejuízos aos cofres públicos.*

*Isso porque a negligência, a imprudência ou a imperícia, embora possam ser consideradas condutas irregulares e, portanto, passíveis de sanção, não são suficientes para ensejar a punição por improbidade administrativa.*

*O elemento culpabilidade, no interior do ato de improbidade, se apurará sempre a título de dolo, embora o art. 10 da Lei 8.429/1992 aluda efetivamente a sua ocorrência de forma culposa; parece certo que tal alusão tendeu apenas a fechar por completo a sancionabilidade das ações ímprobas dos agentes públicos, mas se mostra mesmo impossível qualquer das condutas descritas nesse item normativo em que não esteja presente o dolo.*

*Além disso, é intolerável, do ponto de vista jurídico, que a conduta administrativa reconhecidamente culposa enseje a aplicação ao Agente Público da mesma enérgica sanção que merece a repressão à conduta comprovadamente dolosa, caracterizadora do ato de improbidade administrativa, para não se infringir a regra de ouro da proporcionalidade das reprimendas legais, de tão antiga quanto respeitável exigência e tradição: o ato havido por negligente, imprudente ou imperito (culposo) não se alça ao nível de ato ímprobo, para ensejar a punição que a este último se comina.” (AgInt no AREsp n. 1.178.445/RJ, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 3/11/2020, DJe de 18/11/2020.)*

Por fim, não há falar na condenação ao pagamento de honorários advocatícios, tal como postulado pelo Município de Cuiabá em recurso interposto tempestivamente, face a expressa previsão legal de sua incidência na hipótese de improcedência da ação de improbidade e comprovada má-fé; inexistente no caso concreto.

Ante o exposto, **em dissonância ao parecer ministerial, concedo provimento aos recursos interpostos por Maria Risolina Amaral de Assis e Fernando Augusto Vieira de Figueiredo**, para julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial. Por outro lado, **nego provimento ao recurso interposto pelo Município de Cuiabá.**

É como voto.

V O T O

EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO (1ª VOGAL):

Acompanho voto do relator.

**VOTO**

EXMO. SR. DES. LUIZ CARLOS DA COSTA (2º VOGAL)

Peço vista dos autos para melhor análise.

**EM 17 DE ABRIL DE 2023:**

APÓS O VOTO DO RELATOR NO SENTIDO DE DAR PROVIMENTO AOS RECURSOS, E SER ACOMPANHADO PELO 1º VOGAL, PEDIU VISTAS O DES. LUIZ CARLOS DA COSTA.

**SESSÃO POR VIDEOCONFERÊNCIA DE 1º DE AGOSTO DE 2023  
(CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO):****VOTO (VISTA)**

EXMO. SR. DES. LUIZ CARLOS DA COSTA (2º VOGAL)

Egrégia Câmara,

No bem-lançado voto, o eminente relator, Desembargador Mário Roberto Kono de Oliveira, proveu os recursos de Fernando Augusto Vieira de Figueiredo e Maria Risolina Amaral Assis para julgar improcedentes os pedidos, e negou provimento ao do Município de Cuiabá.

No caso, a questão acerca da nulidade do ato administrativo que autorizou a transferência do bem público a Comércio de Imóveis Rio Preto Ltda. e dos atos dele decorrentes, restou decidida, em autos outros, pela Quarta Câmara Cível de Direito Público e Coletivo, em acórdão assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL – REMESSA NECESSÁRIA – RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL – TRANSFERÊNCIA DE DOMÍNIO DE ÁREA PÚBLICA PARA PARTICULAR AO ARREPIO DA LEI E DOS REQUISITOS NORTEADORES DA DESAFETAÇÃO – FAVORECIMENTO DE PARTICULAR PREVIAMENTE SELECIONADO – REQUISITOS ELEMENTARES DO ATO TOTALMENTE MACULADOS – NULIDADE ABSOLUTA – EFEITOS *EX TUNC* – TERCEIROS DE BOA-FÉ – IRRELEVÂNCIA – SENTENÇA RATIFICADA – RECURSOS DESPROVIDOS.

1 - Enquanto os bens de uso comum e de uso especial mantiverem essa natureza, podem ser objeto de alienação de uma entidade pública para outra, segundo normas de

direito público, e essa transferência se dá normalmente por lei. Caso perca tal natureza, pela desafetação, tornam-se disponíveis pelos métodos do direito privado, oportunidade em que a transferência se dá por meio de ato administrativo complexo, devendo ser feita por ato de autoridade legalmente competente, nos limites, formas e procedimentos previstos em lei. Isso porque a Administração Pública não pode se afastar do princípio da legalidade estrita, disposta no art. 37 da Constituição Federal.

2 - No caso judicializado, a sentença reexaminanda é irreprochável, pois o Juiz de 1º grau enfrentou, um a um, todos os requisitos elementares do ato administrativo e detectou, de forma fundamentada, o descumprimento de todas as exigências legais, impondo a declaração de nulidade absoluta do ato administrativo, com efeitos *ex tunc*, que transferiu a titularidade de área pública para particular previamente selecionado.

3 - Sendo nulo o ato administrativo, não há que se falar em convalidação da aquisição feita por terceiros de boa-fé, pois ato nulo não produz efeitos no mundo jurídico. (TJ/MT, Quarta Câmara Cível de Direito Público e Coletivo, apelação/remessa necessária 66876/2015, relatora Desembargadora Antônia Siqueira Gonçalves Rodrigues, julgamento em 22 de novembro de 2016).

Dessa forma, acompanho o eminente relator, Desembargador Mário Roberto Kono de Oliveira, para dar provimento aos recursos de **Fernando Augusto Vieira de Figueiredo e Maria Risolina Amaral Assis** e julgar improcedente a pretensão de imposição de sanção decorrente da prática de ato de improbidade administrativa.

Em relação ao recurso do **Município de Cuiabá** que versa sobre a possibilidade de arbitramento de honorários advocatícios em ação de improbidade administrativa, penso que, salvo o sempre devido respeito, a hipótese não é de negar provimento a ele, mas sim de julgá-lo prejudicado em razão do provimento dos recursos de Fernando Augusto Vieira de Figueiredo e Maria Risolina Amaral Assis, pelo que **voto no sentido de julgar prejudicada a apelação interposta pelo Município de Cuiabá.**

É como voto.

**Data da sessão:** Cuiabá-MT, 01/08/2023

 Assinado eletronicamente por: **MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA**

**14/08/2023 14:46:58**

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

ID do documento: **178361656**



PJEDBRYMFGQFR

IMPRIMIR

GERAR PDF