

ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

REGIME DE COOPERAÇÃO DA 2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Número **Único:** 1030084-43.2021.8.11.0003
Classe: A P E L A Ç Ã O C Í V E L (1 9 8)
Assunto: [Dano ao Erário, Indisponibilidade de Bens]
Relator: Des(a). DEOSDETE CRUZ JUNIOR

Turma Julgadora: [DES(A). DEOSDETE CRUZ JUNIOR, DES(A). AGAMENON ALCANTARA MORENO JUNIOR, DES(A). LUIS

P a r t e (s) :

[MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (APELADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (APELADO), PERCIVAL SANTOS MUNIZ - CPF: [REDACTED] (APELANTE), FABRICIO MIGUEL CORREA - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), FUNDACAO DE APOIO AO ENSINO SUPERIOR PUBLICO ESTADUAL - CNPJ: 01.226.390/0001-85 (APELANTE), FABIO ARTHUR DA ROCHA CAPILE - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), FUNDACAO DE APOIO AO ENSINO SUPERIOR PUBLICO ESTADUAL - CNPJ: 01.226.390/0001-85 (APELANTE), MARCELO GERALDO COUTINHO HORN - CPF: [REDACTED] (APELANTE), EVERALDO BATISTA FILGUEIRA JUNIOR - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), FUNDACAO DE APOIO AO ENSINO SUPERIOR PUBLICO ESTADUAL - CNPJ: 01.226.390/0001-85 (TERCEIRO INTERESSADO), MARCELO GERALDO COUTINHO HORN - CPF: [REDACTED] (TERCEIRO INTERESSADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS (APELADO), MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS - CNPJ: 03.347.101/0001-21 (APELADO)]

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a REGIME DE COOPERAÇÃO DA 2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). DEOSDETE CRUZ JUNIOR, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE, DEU PROVIMENTO AO RECURSO.**

E M E N T A

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINARES DE INÉPCIA DA INICIAL, ILEGITIMIDADE PASSIVA E AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL REJEITADAS. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE MUNICÍPIO E UNIVERSIDADE COM INTERVENIÊNCIA DE FUNDAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE DANO EFETIVO. REFORMA DA SENTENÇA. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

Apelação cível interposta por ex-prefeito municipal contra sentença proferida em ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso. A ação teve origem na celebração do Convênio nº 01/2016 entre o Município de Rondonópolis e a UNEMAT, com interveniência da FAESPE, para contratação de servidores sem concurso público. A sentença condenou o apelante, com base no art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992, ao ressarcimento parcial do

dano (R\$ 2.358.933,77), suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público por cinco anos. A apelação questiona, preliminarmente, a inépcia da petição inicial, a ilegitimidade passiva e a ausência de interesse processual. No mérito, alega ausência de dolo e de dano ao erário.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Há quatro questões em discussão:

(i) verificar se a petição inicial é inepta por ausência de individualização de condutas e pedido certo de ressarcimento; (ii) analisar se o apelante possui legitimidade para figurar no polo passivo da ação; (iii) examinar a existência de interesse processual para o ajuizamento da demanda; (iv) apurar se a conduta do ex-prefeito configura ato de improbidade administrativa diante da ausência de dolo específico e de dano efetivo.

III. RAZÕES DE DECIDIR

A petição inicial descreve de forma suficiente os fatos imputados ao apelante e apresenta os fundamentos jurídicos do pedido, permitindo o exercício do contraditório e da ampla defesa. Preenchidos os requisitos do art. 319 do CPC, afasta-se a alegação de inépcia.

A ilegitimidade passiva é rejeitada porque o apelante, então prefeito municipal, foi quem subscreveu diretamente o convênio e possuía atribuições legais de fiscalização da execução, conforme cláusula expressa do ajuste.

A alegação de ausência de interesse processual não prospera, pois o Ministério Público apresentou elementos suficientes para justificar a propositura da ação, e a análise da existência de dolo e prejuízo ao erário integra o mérito da controvérsia.

A improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992 (com as alterações da Lei nº 14.230/2021), exige a presença de dolo específico, conforme decidido pelo STF no Tema 1199 da Repercussão Geral.

A celebração do convênio foi autorizada por leis municipais, e não há nos autos provas de que o apelante tenha agido com má-fé ou com a intenção deliberada de burlar o concurso público ou causar prejuízo ao erário.

A taxa de administração paga à FAESPE está respaldada no convênio e na atuação da fundação, não havendo comprovação de sobrepreço e serviços não prestados.

A irregularidade formal na contratação, desacompanhada de prova robusta de dolo e de dano efetivo, não configura ato de improbidade administrativa segundo a legislação atual.

IV. DISPOSITIVO E TESE

Recurso provido.

Tese de julgamento:

A petição inicial em ação de improbidade administrativa é apta quando descreve suficientemente os fatos e permite o exercício do contraditório e da ampla defesa.

O chefe do Poder Executivo municipal é parte legítima quando subscreve convênio supostamente lesivo ao erário e possui dever de fiscalização sobre sua execução.

A configuração de ato de improbidade administrativa exige prova de dolo específico e de dano efetivo ao erário, não se presumindo tais elementos.

A existência de autorização legal para a celebração de convênio, aliada à ausência de provas de má-fé, conluio ou lesão concreta ao patrimônio público, afasta a tipificação do ato como improbidade administrativa.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de apelação interposto por Percival Santos Muniz contra sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, tendo por objeto a apuração de supostas irregularidades na celebração e execução do Convênio n.º 01/2016, firmado entre o Município de Rondonópolis e a Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, com interveniência da Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – FAESPE.

Sustentou o órgão ministerial que o referido convênio teria sido utilizado como mecanismo para a terceirização indevida de servidores públicos, sem concurso, sob o pretexto de prestação de serviços técnicos e estudos para melhoria da gestão pública, o que, na prática, resultou em contratações precárias e indevidas de mais de mil pessoas, em afronta direta ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e com o dispêndio de verbas públicas sem retorno comprovado ao interesse público. Alegou ainda que houve pagamentos acima do valor inicialmente autorizado, ausência de prestação de contas adequada e dispêndio de vultosos valores com taxas de administração injustificadas, imputando responsabilidade direta ao então prefeito municipal, ora apelante.

O juízo da 1ª Vara Especializada da Fazenda Pública da Comarca de Rondonópolis julgou parcialmente procedente a demanda, reconhecendo a prática de ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10, inciso XI, da Lei n.º 8.429/92, exclusivamente quanto ao requerido Percival Santos Muniz, condenando-o ao ressarcimento ao erário no valor de R\$ 2.358.933,77, correspondente à taxa de administração tida por indevida, bem como à suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de cinco anos. A sentença deixou de acolher os pedidos contra os demais requeridos.

Irresignado, o requerido interpôs recurso de apelação, alegando, preliminarmente, a existência de nulidade da sentença por cerceamento de defesa, diante de supostas irregularidades na valoração da prova testemunhal e documental, bem como a ausência de individualização de condutas e contradições internas na fundamentação do decisum. Também arguiu a ilegitimidade passiva ad causam, ao argumento de que não teria praticado qualquer ato doloso ou que tenha causado dano ao erário, tampouco agido com desvio de finalidade. Além disso, sustentou a carência da ação, afirmando inexistirem os pressupostos legais do ato de improbidade administrativa, notadamente a presença do elemento subjetivo do dolo e a configuração de efetivo prejuízo ao erário.

No mérito, asseverou a regularidade do convênio firmado, com aprovação legislativa, prestação de contas realizadas, e efetiva execução dos serviços pactuados. Alegou que não houve enriquecimento ilícito, tampouco benefício pessoal, e que os pagamentos efetuados seguiram os trâmites administrativos ordinários, com acompanhamento de setor técnico e controle interno, afastando a responsabilização pessoal do gestor público. Requereu, ao final, o provimento do recurso para reforma integral da sentença e consequente improcedência dos pedidos iniciais.

O Ministério Público apresentou contrarrazões, defendendo o desprovimento do apelo, sustentando a legitimidade passiva do apelante enquanto chefe do Poder Executivo municipal e responsável direto pela celebração e execução do convênio, cuja irregularidade e desvio de finalidade estariam cabalmente demonstrados nos autos. Destacou ainda a ausência de prestação de contas final nos moldes exigidos pela legislação específica, o vultoso volume de contratações indevidas e o prejuízo evidente decorrente da má gestão dos recursos públicos.

A Procuradoria de Justiça Especializada em Defesa do Patrimônio Público e da Probidade, por sua vez, manifestou-se também pelo desprovemento do apelo, ressaltando a comprovação do envolvimento direto do recorrente nas condutas apuradas e a configuração dos elementos caracterizadores do ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, inciso XI, da Lei n.º 8.429/92.

É o relatório.

VOTO RELATOR

Recurso recebido na decisão de ID 201999653.

Passo à análise das matérias preliminares suscitadas pelo apelante, quais sejam, inépcia da petição inicial, ilegitimidade passiva e carência de ação.

I PRELIMINAR

I.I Inépcia da petição inicial e ilegitimidade passiva

Sustenta o apelante, em preliminar, que a exordial seria inepta, por ausência de pedido certo quanto ao ressarcimento ao erário e por não individualizar a conduta do apelante, de modo a inviabilizar o exercício pleno da ampla defesa. Afirma, ainda, que seria parte ilegítima para figurar no polo passivo da presente demanda, uma vez que não teria praticado ato pessoal e direto que ensejasse dano ao erário, tampouco possuía responsabilidade sobre a fiscalização da execução do Convênio nº 01/2016.

Tais alegações, contudo, não se sustentam.

A petição inicial expõe de forma clara os fatos que embasam a pretensão, indica os dispositivos legais que se entende violados e descreve a conduta do ex-prefeito no contexto da celebração, execução e prorrogação do convênio. Embora não haja a narrativa fática detalhada de cada ato praticado isoladamente, a exposição é suficiente para permitir o contraditório e o pleno exercício da defesa, cumprindo os requisitos exigidos pelo art. 319 do Código de Processo Civil.

No que se refere à ilegitimidade passiva, é incontroverso que o apelante, à época dos fatos, exercia o cargo de Prefeito Municipal de Rondonópolis e subscreveu diretamente o convênio impugnado. A cláusula vigésima nona do instrumento, inclusive, estabelece expressamente o dever do ente concedente de exercer fiscalização sobre a execução.

Os elementos narrados na petição inicial são suficientes para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, inexistindo qualquer ofensa ao art. 17, § 6º, da Lei de Improbidade Administrativa.

Dessa forma, rejeito a preliminar de inépcia da petição inicial e ilegitimidade passiva.

I.II Da Carência de ação

O apelante também argui a carência da ação, por ausência de interesse processual, sustentando que não teria havido ato doloso, prejuízo efetivo ao erário ou qualquer enriquecimento ilícito, elementos indispensáveis à configuração de improbidade administrativa após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021.

Tal argumento igualmente não se sustenta.

A existência de interesse processual decorre da demonstração de que a pretensão deduzida em juízo é adequada e necessária à obtenção da tutela jurisdicional. No presente caso, o Ministério Público pretende a responsabilização por suposto ato de improbidade administrativa, fundado em elementos que, ao menos em tese, apontam para a celebração de ajuste utilizado para burlar o regime constitucional de provimento de cargos públicos, mediante terceirização indevida de mão de obra.

O ajuizamento da demanda está amparado em fundamento jurídico plausível e amparado em documentação que sustenta, ainda que em juízo inicial, a verossimilhança dos fatos narrados, sendo que as alegações de ausência de dolo ou de dano efetivo ao erário se confundem com o mérito e não comprometem, por si, o interesse de agir. Sendo assim, a pretensão resistida está corretamente posta em juízo, e não há que se cogitar de ausência de interesse processual.

Por tais razões, rejeito também a preliminar de carência de ação.

II - MÉRITO

Como relatado, trata-se de recurso de apelação interposto por Percival contra a sentença que julgou parcialmente procedente o pedido inicial em seu desfavor, condenando-o pela prática de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, inciso XI, da Lei nº 8.429/92, aplicando-se lhe as penalidades de ressarcimento integral no importe de R\$ 2.358.933,77, suspensão dos direitos políticos por 05 anos e proibição de contratar com o Poder Público por 05 anos (ID 187407347 - Pág. 21).

A controvérsia consiste se configura ato de improbidade administrativa na celebração de Convênio nº 01/2016, entre o Município de Rondonópolis e a UNEMAT, com a interveniência da FAESPE, em burla ao concurso público e terceirização de mão-de-obra, em razão de acarretar em contratação de pessoal destinado a apoiar ações administrativas municipais, bem como dano ao erário decorrente do pagamento pela municipalidade de taxa de administração.

A despeito dos apontamentos contidos na sentença, entendo que não restou configurada a prática de ato de improbidade administrativa. Vejamos.

Frise-se, de início, que o fato posto em julgamento no presente processo é similar ao analisado nos autos de PJE n. 1017198-46.2020.8.11.0003, sendo objeto daquele a análise do Convênio nº 01/2015, tendo a 2ª Câmara de Direito Público, na data de 03/06/2025, em votação unânime, julgado pela inexistência de ato de improbidade administrativa.

Quanto ao presente processo, o Juízo de primeiro grau ao considerar a configuração de ato de improbidade administrativa pontuou que “diante da ilegal contratação de pessoal através da ilícita terceirização de mão-de-obra e do efetivo prejuízo ao erário com o pagamento da taxa de administração derivada da celebração desnecessária de um convênio, já que a finalidade pretendida pelo gestor público da época poderia ser alcançada por outros meios mais econômicos aos cofres públicos, resta evidente a prática de conduta ímproba.”.

Ademais, além do juízo de 1º Grau entender que o convênio teria se destinado a burla da exigência constitucional de concurso público, consignou a existência de dano ao erário em razão do pagamento do taxa de administração do convênio.

Quanto à burla ao concurso público e terceirização de mão-de-obra deve-se ponderar que as Leis municipais nºs 8.713/2015, 8.961/2016 e 9.040/2016, do Município de Rondonópolis¹, autorizaram o Poder Executivo Municipal a firmar o referido convênio.

Em relação à contratação de temporários fora das circunstâncias legais permitidas, em afronta a exigência constitucional de concurso público, o Superior Tribunal de Justiça tem posicionado no sentido de que **“a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público baseada em legislação local afasta a caracterização do dolo genérico para a configuração de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública”** (STJ - REsp : 1926832 TO).

O Superior Tribunal de Justiça fixou no Tema 1.108 a tese de que “a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública”.

No caso em exame, conquanto não se trate de contratação direta de pessoas à margem do concurso público, amparada por autorização legal específica, verifica-se a celebração de convênio respaldado por leis municipais. Nesse contexto, entendendo ser aplicável, como parâmetro interpretativo, a orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no citado Tema 1.008.

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

Para a configuração da improbidade administrativa é necessário que o agente público aja com má-fé, propósitos maldosos ou desonestidade na condução dos negócios públicos, não bastando à prática de mera ilegalidade, se esta não vem acompanhada daqueles predicados negativos.

Corroborando essa conclusão, após a superveniência da Lei nº 14.230, de 25/10/2021, a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre a ação de improbidade administrativa, passou a exigir a comprovação de dolo específico para o enquadramento do agente público em todas as condutas ímprobas tipificadas nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, dentre outras alterações relevantes.

Nesse viés, após diversas controvérsias sobre a aplicação das novas disposições inseridas na Lei nº 8.429/92, o STF julgou o Tema de Repercussão Geral 1199, fixando as seguintes teses:

- “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo – DOLO;*
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;*
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;*
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei”.*

Empós as alterações promovidas na LIA, Marçal Justen Filho discorre sobre a exigência de dolo específico:

“(…) 13.2 A exigência do dolo
Um dos núcleos da reforma promovida pela Lei 14.230/2021 consistiu em afirmar que a improbidade somente se configura nos casos de conduta dolosa. O elemento subjetivo do tipo da improbidade é o dolo. Isso significa a consciência do sujeito quanto à antijuridicidade de sua conduta e a vontade de praticar a ação ou a omissão necessária à consumação da infração.

13.3 A intencionalidade da prática do ato reprovável

Apenas existe improbidade nos casos em que o agente estatal tiver consciência da natureza indevida da sua conduta e atuar de modo consciente para produzir esse resultado. Ou seja, a improbidade é uma conduta necessariamente dolosa. Assim se impõe porque a configuração da desonestidade depende da consciência e da vontade de violar um dever moral.

(...)

14 Ainda a identificação do dolo

A Lei 14.230/2021 preocupou-se em definir o próprio conceito de dolo, de modo a evitar a prevalência do entendimento de que bastaria a voluntariedade do agente.

14.1 A consciência e a vontade de produzir o resultado danoso

O dolo se configura não apenas como a vontade livre de praticar um ato subsumível à tipificação material prevista em lei. É indispensável a consciência quanto à ilicitude e a vontade de produzir o resultado reprovado pela ordem jurídica.

Um exemplo permite compreender a questão. Configura-se improbidade quando o agente deixar indevidamente de promover licitação, de modo a gerar um prejuízo para a Administração (art. 10, inc. VIII, da Lei 8.429). Essa hipótese de improbidade exige a presença de um elemento subjetivo reprovável relativo a essa situação de causalidade material.

Deve existir a consciência não apenas de que a licitação era necessária. Mais ainda, é indispensável a vontade de praticar uma conduta indevida apta a causar o resultado antijurídico. Se o sujeito tinha consciência e vontade de praticar a conduta (contratação sem a necessária licitação), mas sem se orientar a produzir o resultado específico (prejuízo para o erário ou benefício a um particular), então a improbidade não está configurada.

Isso não significa que a ausência de licitação, numa hipótese em que seria necessária, configure conduta lícita, se o vício de conduta do agente público não estiver acompanhado de dolo. Esse ato poderá ser ilegal e, eventualmente, invalidável, a depender das circunstâncias. Caberá a responsabilização do agente infrator. O que se afirma é que não existirá nem improbidade nem crime na hipótese de conduta não eivada de dolo.

(...)

Dito de outro modo, o elemento subjetivo reprovável (dolo ou culpa) não é presumido. É indispensável a avaliação da conduta adotada pelo sujeito para reconhecer a existência da culpa ou do dolo. (...)”²

De igual modo, Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa descrevem sobre a exigência de dolo a partir da vigência da Lei 14.230/2021 nos seguintes termos:³

“(...) A caracterização do ato de improbidade administrativa depende, a partir do advento da Lei n. 14.230/21, da presença do elemento subjetivo dolo na conduta perpetrada pelo sujeito ativo.

Dolo é a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei. Não basta, portanto, a voluntariedade do agente. É necessário que o agente público deseje praticar a conduta e alcançar determinado resultado (...)

Com efeito, o dolo é componente subjetivo da conduta, composto por dois elementos: o volitivo, ou seja, a vontade de praticar a conduta prevista na norma, e o intelectual, traduzido na consciência da conduta e do resultado.

Não se admite, diferentemente do que ocorre na Lei Anticorrupção, a responsabilidade objetiva no âmbito da Lei n. 8.429/1992. Nem se admite, ainda, a prática do ato a título de culpa, como permitido no artigo 186 do Código Civil.

Por derradeiro, 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. Do mesmo modo, reforça-se a necessidade de haver dolo e não apenas uma mera voluntariedade. (...)”.

Acerca de como conferir se há dolo ou não do agente público, ensina Marçal Justen Filho:

“(...) 15.2 Os meios de prova: indícios e presunções

Isso não significa a vedação à prova indireta. A avaliação do elemento subjetivo, em situações concretas de improbidade, far-se-á usualmente mediante elementos probatórios indiretos. Não se exige que o agente manifeste formal e diretamente uma intenção reprovável.

Assim, é perfeitamente cabível inferir o elemento subjetivo do agente a partir das diversas manifestações de sua atuação – tenham sido elas anteriores, concomitantes ou posteriores à consumação do evento material danoso.

A presença do dolo, por exemplo, poderá ser evidenciada mediante a constatação de condutas que demonstrem a consciência e a vontade de produzir o resultado final antijurídico. Isso compreende uma ampla série de questões. Assim, é pertinente estabelecer uma comparação entre as condutas anteriores e posteriores do sujeito. É relevante examinar os padrões de soluções adotados pela instituição em hipóteses similares.

Também interessa verificar se existiu aprovação pelos órgãos de controle à conduta adotada. Não é cabível reputar presente o elemento doloso quando o sujeito tiver adotado exatamente a mesma conduta que sempre fora praticada e que merecera aprovação de órgãos de controle. Isso não impede o reconhecimento da irregularidade da conduta, mas exclui a presença de elemento subjetivo reprovável. (...)”⁴

Dessa forma, em relação ao dolo específico, deve ser aferido com base na narrativa dos fatos e nas provas produzidas nos autos, avaliando-se os comportamentos adotados pelo réu para confirmar se tinham consciência e vontade de praticar a ilicitude, bem como de alcançar o resultado específico – enriquecimento ilícito, dano ao erário ou infringência aos princípios da Administração Pública.

Outro elemento introduzido pela Lei nº 14.230/2021 é a necessidade de dano efetivo para a configuração do artigo 10, o que significa dizer que o dano presumido, solução bastante difundida na jurisprudência, deixou de existir. Assim, passa a ser necessário que o autor, de alguma forma, quantifique o dano causado ao erário.

No caso em exame, a existência de lei municipal autorizando a celebração do Convênio nº 01/2016, aliada à ausência de elementos concretos que evidenciem má-fé ou conluio voltado ao favorecimento de terceiros em detrimento do interesse público, afasta a configuração de dolo específico na conduta administrativa atribuída ao apelante.

Quanto à alegada ocorrência de dano ao erário em razão da taxa de administração, o juízo de origem consignou que o referido convênio “gerou para a Prefeitura de Rondonópolis a obrigação de pagar taxa de administração de 10% sobre os serviços de pessoas físicas e jurídicas contratadas pela interveniente (FAESPE)”. Ressaltou, ainda, que tal despesa poderia ter sido evitada, caso a Administração tivesse optado pela realização de concurso público para o provimento das funções desempenhadas.

Todavia, a simples existência de encargo financeiro decorrente de alternativa administrativa adotada com respaldo normativo e operacionalização por entidade conveniada, sem a comprovação de má-fé, sobrepreço ou não realização dos serviços, não basta para configurar dano qualificado ou conduta dolosa nos moldes exigidos pelo atual regime jurídico da improbidade administrativa.

Neste ponto, importa destacar que o magistrado de primeiro grau reconheceu que a FAESPE não contribuiu diretamente para o alegado dano ao erário, “já que o valor do convênio e o valor recebido a título de taxa de administração serviram para pagar os serviços efetivamente prestados pelos contratados e para custear as despesas do convênio, como encargos sociais e trabalhistas” (id. 187407347 - Pág. 18).

Percebe-se, portanto, que o próprio juízo de origem admitiu a existência de respaldo funcional para a percepção da taxa de administração pela FAESPE, diante da multiplicidade de encargos assumidos pela conveniada. Ainda assim, atribuiu exclusivamente ao então gestor municipal a responsabilidade pelo suposto dano, sob o argumento de que este poderia ter evitado a incidência do encargo ao optar pela realização de concurso público para o provimento regular dos cargos.

A celebração de ajuste por meio de convênio — que, na prática, assumiu feição contratual mais do que propriamente colaborativa — em substituição à realização de concurso público, o que embora passível de recomendação para

correção de conduta ou mesmo a adoção de medidas judiciais visando impedir sua formalização ou determinar sua suspensão/nulidade, não se confunde com ato de improbidade administrativa na atual redação da Lei de Improbidade Administrativa. A irregularidade na forma de contratação, quando desacompanhada de dolo específico ou de prova cabal de lesão ao erário, não legitima, por si só, a imposição de ato ímprobo.

Isso porque, embora se possa questionar a legalidade da cobrança de taxa de administração em convênios — especialmente considerando que tais instrumentos têm natureza de colaboração entre o ente público e entidades sem fins lucrativos —, não há nos autos comprovação de que os serviços prestados pelas pessoas contratadas pela conveniada tenham deixado de ser efetivamente executados junto à municipalidade.

Ademais, verifica-se que as contratações foram formalizadas diretamente pela entidade conveniada, a quem competia a assunção das obrigações trabalhistas e previdenciárias, bem como a responsabilidade pela seleção de especialistas e cumprimento das obrigações instrumentais decorrentes do ajuste.

Assim, a eventual irregularidade jurídica do Convênio nº 01/2016, celebrado entre o Município de Rondonópolis e a UNEMAT, com a interveniência da FAESPE, por meio do qual foi viabilizada a contratação de pessoal desempenhar atividades próprias daquelas constantes no plano de cargo carreiras e salários do município, não se traduz, de forma inequívoca, em dano ao erário. A existência de possível vício formal ou desvio da finalidade típica do instrumento não basta, por si só, para caracterizar lesão ao patrimônio público, sobretudo diante da ausência de prova robusta quanto à ausência dos serviços prestados ou à destinação indevida dos recursos públicos envolvidos. Ao contrário, constam nos autos inúmeros relatórios de atividades relacionadas ao convênio.

Essas circunstâncias somadas revelam a ausência de dano ao erário e de dolo específico do apelante, visto que não se vislumbra a ocorrência de dano com o nítido propósito de beneficiar a si ou a terceiro em detrimento ao interesse público.

Pelo exposto, REJEITO AS PRELIMINARES e NO MÉRITO DOU PROVIMENTO ao recurso de apelação para reformar a sentença e JULGAR IMPROCEDENTE a inicial, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 09/06/2025

Assinado eletronicamente por: **DEOSDETE CRUZ JUNIOR**

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



PJEDBDWNTYNBS