ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO

Número Único: 1008544-06.2025.8.11.0000
Classe: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)
Assunto: [Improbidade Administrativa, Enriquecimento ilícito]
Relator: Des(a). RODRIGO ROBERTO CURVO

Turma Julgadora: *[DES(A). RODRIGO ROBERTO CURVO, DES(A). HELENA MARIA BEZERRA RAMO*

Parte(s):
[GABRIELA MACHADO RENNO - CPF: [redacted](ADVOGADO), VIACAO XAVANTE LTDA - CNPJ: 03.143.492/0001-62 (AGRAVANTE), JOSE EDUARDO PENA - CPF: [redacted] (AGRAVANTE), ELCIO BERQUO CURADO BROM registrado(a) civilmente como ELCIO BERQUO CURADO BROM - CPF: [redacted](ADVOGADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (AGRAVADO), PEDRO INACIO WIEGERT - CPF: [redacted] (TERCEIRO INTERESSADO), DILMAR DAL BOSCO - CPF: [redacted] (TERCEIRO INTERESSADO), ANDRIGO GASPAR WIEGERT - CPF: [redacted](TERCEIRO INTERESSADO), EDER AUGUSTO PINHEIRO - CPF: [redacted] (TERCEIRO INTERESSADO), JULIO CESAR SALES LIMA - CPF: [redacted](TERCEIRO INTERESSADO), FRANCISCO FEITOSA DE ALBUQUERQUE LIMA FILHO - CPF: [redacted] (TERCEIRO INTERESSADO), LUIS GUSTAVO LIMA VASCONCELOS - CPF: [redacted] (TERCEIRO INTERESSADO), DANIEL PEREIRA MACHADO JUNIOR - CPF: [redacted] (TERCEIRO INTERESSADO), VERDE TRANSPORTES LTDA - CNPJ: 01.751.730/0001-97 (TERCEIRO INTERESSADO), VIACAO MOTTA LIMITADA - CNPJ: 55.340.921/0001-95 (TERCEIRO INTERESSADO), VIACAO JUINA LTDA - EPP - CNPJ: 04.017.029/0001-37 (TERCEIRO INTERESSADO), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS)]

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). MARIA EROTIDES KNEIP, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE, DESPROVEU O RECURSO.**

E M E N T A

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO SANEADORA. PRELIMINARES REJEITADAS. READEQUAÇÃO JURÍDICA DE OFÍCIO. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. RECURSO NÃO PROVIDO.

I. Caso em exame:

1. Agravo de instrumento interposto pela parte ré contra decisão que, em ação de improbidade administrativa, rejeitou as preliminares arguidas em contestação e promoveu de ofício a readequação do enquadramento jurídico das condutas ímprobas atribuídas aos agentes.

II. Questão em discussão:

2. A questão em discussão consiste em determinar: (i) a legitimidade passiva de empresário para responder por ação de improbidade administrativa; (ii) a admissibilidade de prova emprestada com observância do contraditório diferido; (iii) a suficiência de indícios de dolo para prosseguimento da demanda em fase saneadora; (iv) a individualização adequada das condutas imputadas; (v) se há violação ao princípio do *non bis in idem* quando a parte é simultaneamente responsabilizada com base na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) pelos mesmos fatos; e (vi) a possibilidade de readequação, pelo juízo de origem, do enquadramento jurídico das condutas à luz das alterações legislativas promovidas pela Lei n. 14.230/2021, especialmente quanto ao princípio da continuidade típico-normativa.

III. Razões de decidir:

3. A legitimidade passiva para ação de improbidade administrativa decorre da narração de participação, ainda que indireta, em atos potencialmente tipificados como ímprobos, constituindo a efetiva comprovação de participação e responsabilidade matéria de mérito.

4. A prova emprestada é admissível quando assegurado o contraditório, ainda que diferido, conforme art. 372 do Código de Processo Civil.

5. A ausência de dolo específico, para fins de rejeição liminar, deve ser inequívoca, sendo a sua efetiva comprovação matéria a ser exaurida durante a instrução processual.

6. A cognição sumária da decisão saneadora não permite o exaurimento de questões meritórias, que demandam instrução probatória específica.

7. A utilização da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar processos distintos não

configura, por si só, violação ao princípio do *non bis in idem*, porquanto o que se veda é o duplo sancionamento pelos mesmos fatos, que deve ser objeto de exame no momento da prolação de sentença, com eventual compensação ou decote de sanções, conforme a natureza e extensão das penalidades.

8. A readequação de ofício pelo juízo de origem não inovou sobre os fatos, limitando-se a ajustar o enquadramento jurídico à nova legislação, conforme autoriza o princípio da continuidade típico-normativa.

IV. Dispositivo e tese:

9. Recurso não provido.

Tese de julgamento: "1. A cognição sumária da decisão saneadora em ação de improbidade administrativa limita-se à verificação de indícios suficientes de autoria, materialidade e dolo, reservando-se a análise exauriente da tipicidade das condutas para o julgamento de mérito. 2. A concomitante responsabilização de pessoa jurídica com base na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção pelos mesmos fatos não constitui violação ao princípio do *non bis in idem*, devendo eventual sobreposição de penalidades ser examinada no momento da prolação da sentença. 3. Admite-se a readequação jurídica de ofício das condutas à legislação superveniente, desde que não sejam alterados os fatos descritos na inicial."

Dispositivos relevantes citados: CPC, art. 372; Lei n. 8.429/1992, arts. 3º, § 2º e 9º, *caput* e inciso I, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021.

Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no REsp 2.154.964/SE, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 26.2.2025; STJ, REsp 2.107.398/RJ, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, j. 18.2.2025; STJ, AgInt no AREsp 2.625.758/GO, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 12.2.2025; STJ, EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp 1.656.506/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 12.2.2025.

R E L A T Ó R I O
EXMO. SR. DES. RODRIGO ROBERTO CURVO (RELATOR)
Egrégia Câmara,

Trata-se de agravo de instrumento interposto por **VIAÇÃO XAVANTE LTDA.** e **JOSÉ EDUARDO PENA** contra decisão proferida pelo Juízo da Vara Especializada em Ações Coletivas da Comarca de Cuiabá (MT) que, nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa n. 1018282-31.2021.8.11.0041, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**, afastou as preliminares arguidas em contestação e readequou de ofício a conduta fática narrada na exordial.

Em suas razões recursais, os agravantes sustentam que a decisão deve ser reformada, alegando a inexistência de ato de improbidade administrativa nos termos da legislação superveniente; a ausência de pronunciamento sobre as preliminares de utilização ilegal de provas emprestadas, de ausência de indícios de dolo e de ilegitimidade passiva *ad causam*; a ausência de individualização da conduta dos agentes; a ofensa ao princípio do *non bis in idem*; e equívoco na readequação das condutas de ofício pelo d. Juízo *a quo*.

Com base nesses fundamentos, requerem a declaração de nulidade da decisão agravada por ausência de pronunciamento a respeito das preliminares suscitadas. Caso afastada a alegada nulidade, pugnam pelo provimento do recurso para reformar a decisão agravada e rejeitar a inicial da ação de improbidade administrativa.

Recebido o recurso sem efeito suspensivo, diante da ausência de pedido de efeito suspensivo ou de antecipação de tutela recursal (Id. 277297853).

Contrarrazões apresentadas pelo agravado no Id. 289075850, pugnando pelo não provimento do recurso.

A d. Procuradoria-Geral de Justiça apresentou parecer no Id. 290787875, manifestando pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

V O T O
EXMO. SR. DES. RODRIGO ROBERTO CURVO (RELATOR)
Egrégia Câmara,

Conforme relatado, trata-se de agravo de instrumento interposto por **VIAÇÃO XAVANTE LTDA.** e **JOSÉ EDUARDO PENA** contra decisão proferida pelo Juízo da Vara Especializada em Ações Coletivas da Comarca de Cuiabá (MT) que, nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa n. 1018282-31.2021.8.11.0041, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**, afastou as preliminares arguidas em contestação e readequou de ofício a conduta fática narrada na exordial.

Na origem, alega-se que os agravantes e demais réus teriam praticado condutas tendentes a obstar a licitação do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Mato Grosso, mediante interferência no processo licitatório.

De início, constata-se que a preliminar de nulidade, em verdade, cuida-se de discordância dos agravantes com o teor da decisão agravada, razão pela qual será analisada conjuntamente com o mérito do recurso.

No tocante à alegada ilegitimidade passiva *ad causam* do agravante José Eduardo Pena, a decisão dos embargos de declaração esclareceu que "*muito embora por erro material não tenha constado o nome dos embargantes no aludido tópico da decisão saneadora, é certo que os fundamentos lá expostos abrangem os embargantes, uma vez que as alegações intituladas como preliminar de ilegitimidade passiva se confundem com o mérito da ação, já que questionam a própria atuação e responsabilidade do demandado José Eduardo no ato imputado*" (autos de origem, Id. 185300115 – Pág. 3).

Consoante se extrai da inicial, o agravado imputa ao agravante José Eduardo Pena, na qualidade de empresário ligado à Viação Xavante Ltda., participação em conluio para obstar a licitação do serviço público de transporte, especialmente por meio de manejo de ação popular.

É sabido que a legitimidade passiva para a ação de improbidade administrativa decorre da narração de participação, ainda que indireta, em atos potencialmente tipificados como ímprobos.

Assim, havendo imputação fática na inicial que o vincula aos supostos atos ímprobos, sua legitimidade passiva, em tese, estaria presente para fins de prosseguimento da demanda originária, sendo a efetiva comprovação de sua participação e responsabilidade matéria de mérito.

No que tange à utilização de prova emprestada, a decisão proferida nos embargos de declaração consignou que "*foi procedida a liberação da visualização dos documentos sigilosos juntados pelo autor na inicial e concedido as partes o prazo de 30 (trinta) dias para manifestar na decisão saneadora*" (Id. 185300115 – Pág. 3).

No caso, admite-se a prova emprestada, desde que assegurado o contraditório, ainda que de forma diferida, o que se vislumbra ter sido devidamente observado ao se conceder prazo razoável para manifestação sobre os documentos.

Nesse sentido, dispõe o art. 372 do Código de Processo Civil: "*O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório*".

No que concerne à alegada ausência de dolo, o d. Juízo *a quo* entendeu que a análise se confunde com o mérito da causa e que, para fins de saneamento, bastam indícios suficientes, conforme registrado na decisão agravada:

> "*Em relação aos demais requeridos a decisão mencionada reconheceu que* ***as empresas e os empresários efetuaram o pagamento de quantia ilícita, de modo que há indícios de que os empresários concorreram para o enriquecimento ilícito dos agentes públicos***.
>
> *Anoto, ainda, que o momento procedimental não é apto à análise de questões apontadas como 'preliminares' (ausência de dano e dolo), mas que, em verdade, dizem respeito ao próprio mérito da causa, e não são capazes de demonstrar de per si os requisitos para a extinção do feito sem julgamento do mérito*." (autos de origem, Id. 178146046 – Pág. 10). [g.n.]

Com a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, passou-se a exigir, efetivamente, a comprovação do dolo específico, porém sua ausência manifesta para fins de rejeição liminar deve ser inequívoca, o que não restou evidenciado.

Por outro lado, a efetiva comprovação de eventual enriquecimento ilícito, sua extensão patrimonial e a participação de cada réu constituem matérias a serem exauridas durante a instrução processual.

Isso porque a cognição sumária própria da decisão saneadora não permite, nesta fase processual, o exaurimento das questões meritórias, as quais demandam instrução probatória específica e análise aprofundada que somente podem ser realizadas no julgamento de mérito da pretensão inicial.

Relativamente à alegada falta de individualização da conduta e de indicação de provas do dolo, o d. Juízo *a quo*, ao fixar os pontos controvertidos, individualizou rigorosamente as questões de fato sobre as quais recairá a atividade probatória em relação aos agravantes, consoante se extrai da decisão agravada:

> "*Relativamente à organização do processo, registro que, quanto às questões de fato [art. 357, inciso II, CPC], a atividade probatória deverá recair sobre os seguintes pontos controvertidos, sem prejuízo de outros que se mostrarem necessários:*
>
> *[...]*
>
> *5) José Eduardo Pena, Daniel Pereira Junior, Francisco Feitosa Filho e Luis Gustavo colaboraram na execução de atos contrários à regularização das delegações do STCRIP/MT, participando na ação popular 1005764- 14.2018.8.11.0041, quando se valeram de mais essa ferramenta para impedir a continuidade do processo licitatório reaberto pelo Edital nº 01/2017-SINFRA, tanto pela suspensão provisória judicialmente obtida, quanto pela utilização deste fato para tentar interrompê-lo definitivamente junto ao governo estadual?*
>
> *6) As empresas Verde Transportes Ltda, Empresa de Transportes Andorinha S/A, Viação Xavante Ltda, Viação Motta Ltda e Viação Juína Transportes Eireli foram beneficiadas, assim como foram utilizadas par o cometimento da prática ímproba?*
>
> *[...]*
>
> *8) Qual o valor acrescido ilicitamente ao patrimônio dos requeridos demandados?*
>
> *9) Houve dano ao erário? Se sim, qual o valor?*" (autos de origem, Id. 178146046 – Pág. 21).

Não obstante a Lei de Improbidade Administrativa exigir a individualização da conduta e a demonstração de indícios de dolo desde a inicial, "*a*

improcedência das imputações de improbidade administrativa, em juízo de admissibilidade da acusação - como ocorreu no caso -, constitui juízo que não pode ser antecipado à instrução do processo, mostrando-se necessário o prosseguimento da demanda, de modo a viabilizar a produção probatória, necessária ao convencimento do julgador, sob pena de cercear o jus accusationis *do Estado*" (STJ, AgInt no AREsp 2.625.758/GO, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12.2.2025, publicado no DJEN em 17.2.2025).

No que concerne à alegação de ofensa ao princípio do *non bis in idem*, fundamentada na impossibilidade de prosseguimento da ação de improbidade administrativa em razão de prévia sanção aplicada em processo administrativo de responsabilização, nos termos da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), pelos mesmos fatos, o d. Juízo *a quo* afastou expressamente tal possibilidade:

> "*Da análise da atual redação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), especialmente do § 2º do art. 3º e do § 7º do art. 12, depreende-se que o legislador não proibiu o processamento da ação de improbidade cumulado com pedido baseado na Lei nº 12.846/13. O que se vedou, na verdade, é o duplo sancionamento pelos mesmos fatos, em respeito ao princípio do* ne bis in idem. *[...].*
>
> *Em que pese a Lei de Improbidade busque perquirir o elemento subjetivo na conduta do agente público e terceiro concorrente (pessoa física), é certo que, a responsabilidade da pessoa jurídica advém da sua condição de terceira beneficiária ou de ter sido utilizada com instrumento material para a prática do ato ímprobo, não havendo falar-se em dolo da pessoa jurídica, porquanto, como ficção jurídica, ela não possui vontade. Não por outra razão, a Lei Anticorrupção Empresarial dispõe que a pessoa jurídica responde objetivamente pela prática de atos praticados contra a administração pública.*
>
> *No presente caso, o autor indicou os elementos subjetivos inerentes à conduta dos agentes públicos e empresários, assim como detalhou o modo como as pessoas jurídicas foram instrumentalizadas na fraude arquitetada. Assim, estando devidamente delineada a causa de pedir das ações, inexiste óbice à cumulação dos pedidos.*
>
> *[...]*

Dessa forma, o fato da empresa ser responsabilizada na seara da improbidade, não impede de ser responsabilizada pela lei anticorrupção. Isso porque as legislações envolvidas, além de não serem excludentes, integram o microssistema normativo de combate à corrupção.

[...]

Destarte, não há falar-se em bis in idem*, pois cada diploma legal possui características próprias, apresentando, inclusive, sanções diversas."* (autos de origem, Id. 178146046 – Págs. 12/15).

Nesse particular, a decisão agravada está em consonância com o entendimento firmado pelo c. Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o julgador deverá, caso configurada a hipótese de condenação pela prática de ato de improbidade administrativa por idêntico fato apurado em processo administrativo de responsabilização, proceder à necessária adequação para evitar o *bis in idem*, seja pela não aplicação de sanções específicas da Lei de Improbidade Administrativa à pessoa jurídica de direito privado, nos termos do art. 3º, § 2º, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, seja pela compensação ou decote de sanções, conforme a natureza e extensão das penalidades.

"*2. A utilização conjunta das Leis n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do* non bis in idem*.*

3. É possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos, pois o que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Caso, ao final da demanda, sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, aí, sim, é que deverá ficar prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade relativas ao mesmo ilícito.

4. ***A preocupação com a não sobreposição de penalidades deve ser devidamente examinada no momento da sentença, quando se analisará o mérito e a natureza das infrações, e não na fase preliminar da ação****.*

5. ***O art. 30, inciso I, da Lei n. 12.846/2013 reforça a compatibilidade entre os diplomas, determinando que as sanções da Lei***

Anticorrupção não excluem aquelas previstas na Lei de Improbidade." (STJ, REsp 2.107.398/RJ, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18.2.2025, publicado no DJEN em 24.2.2025). [g.n.]

No que tange à readequação promovida pelo d. Juízo *a quo*, observa-se que não houve alteração da causa de pedir, tampouco inovação destoante dos fatos articulados na inicial.

Com efeito, o d. Juízo *a quo*, ao enquadrar os fatos narrados no art. 9º, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/1992, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, tão somente procedeu ao enquadramento jurídico mais apropriado às condutas já descritas na petição inicial, conforme registrado na decisão agravada:

> "*Feitas essas considerações iniciais, verifico que, no caso em análise, os fatos narrados consistem na prática de ato que importa enriquecimento ilícito consubstanciada na utilização do Poder Legislativo, Tribunal de Contas do Estado e do Poder Judiciário para estender a exploração precária do STCRIP/MT pelo maior tempo possível.*
>
> *Nesse diapasão, diante da narrativa contida na petição inicial, o ato de improbidade administrativa imputável aos requeridos deve ser a conduta dolosa de receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, praticada com vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado no art. 9º,* caput *e inciso I, da Lei nº 8.429/92*." (autos de origem, Id. 178146046 – Págs. 19/20).

Ademais, a readequação procedida não alterou os elementos fáticos subjacentes à pretensão deduzida, prestando-se, tão somente, ao ajustamento da tipificação jurídica em consonância com a legislação em vigor, em observância ao princípio da continuidade típico-normativa.

Nesse sentido, é o entendimento firmado pelo c. Superior Tribunal de Justiça sobre a questão:

> "***A Primeira Turma do STJ, alinhando a jurisprudência do STF, adotou o entendimento de que é possível a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa****, de modo a afastar a abolição da tipicidade da conduta do réu (art. 11,* caput *e incisos I e II, da LIA),* ***quando for possível o enquadramento típico nos incisos da nova redação trazida pela Lei n. 14.230/2021, preservando a reprovação da conduta da parte***." (STJ, AgInt no REsp 2.154.964/SE, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 26.2.2025, publicado no DJEN em 5.3.2025). [g.n.]

> "*Na linha de entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal e por este Tribunal Superior, à vista da tese vinculante firmada no julgamento do Tema n. 1.199 da repercussão geral, sendo possível o eventual reenquadramento típico da conduta ilícita à atual redação do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, aplicam-se aos atos de improbidade administrativa decorrentes da violação aos princípios administrativos praticados na vigência do texto anterior, sem condenação transitada em julgado, o* ***princípio da continuidade típico-normativa****. Precedentes (AgInt no AREsp n. 1.206.630, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, DJe 1/3/2024 e AgInt no AREsp n. 1.611.566/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 29/5/2024)*." (STJ, EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp 1.656.506/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12.2.2025, publicado no DJEN em 17.2.2025). [g.n.]

A partir dessas premissas, a manutenção da decisão é medida que se impõe.

Diante do exposto e em consonância com a fundamentação *supra*, **NEGO PROVIMENTO** ao agravo de instrumento interposto, por conseguinte, mantenho incólume a conclusão alcançada pelo d. Juízo *a quo*.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 18/06/2025

Assinado eletronicamente por: **RODRIGO ROBERTO CURVO**

https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBBFFKXLBC

PJEDBBFFKXLBC