

ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
VARA ESPECIALIZADA EM AÇÕES COLETIVAS

---

**Processo n.º 1049521-87.2020.811.0041**

**Vistos etc.**

Cuida-se de Ação Civil Pública c/c Ação de Responsabilização por Ato de Improbidade Administrativa com Pedido Liminar de Indisponibilidade de Bens e Valores e Medida Cautelar Atípica ajuizada pelo **Ministerio Público do Estado de Mato Grosso**, em desfavor de **Jose Roberto Stopa; Carlos Baltar Buarque de Gusmão Filho; Locar Saneamento Ambiental Ltda e Município de Cuiabá**, haja vista a prática, em tese, de atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10, VIII e art. 11, ambos da Lei n.º 8.429/92.

Narra que foi instaurado o Inquérito Civil Público SIMP 014947-001/2018, com a finalidade de investigar a existência de irregularidades e ilegalidades no Edital de Licitação – Concorrência Pública nº 001/2018, que resultou no Contrato n.º 467/2018, firmado entre o Município de Cuiabá e a empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda., que tem por objeto a *“execução dos serviços de coleta de lixo manual, mecanizada, seletiva e fluvial, implantação de contêineres semienterrado de 2m<sup>2</sup>, 5m<sup>2</sup> e soterrado de 3m<sup>2</sup>, além da coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e comerciais, resíduos depositados em contêineres, incluindo sua manutenção e higienização, no município de Cuiabá, para atender as necessidades deste Município.”*

Alegou, em síntese, que o mencionado edital continha exigências que restringiram o caráter competitivo do certame, como a exigência de comprovação de capacidade técnico operacional e profissional desnecessária e sem justificativa (alíneas “f” e “h”, do item 10.5), o que acarreta dano presumido ao erário.

Além disso, afirmou que considerando os valores que foram apresentados pelas empresas em cotação para a formação do preço de referencia, bem como a redução percentual feita pela empresa vencedora no valor proposto, certamente o Município teria feito uma contratação por preço bem menor, se houvesse concorrência.

Salientou que o requerido José Roberto Stopa, que a época dos fatos era Secretário Municipal, agiu com dolo ou ao menos culpa grave em relação à inserção de cláusulas restritivas e direcionamento da licitação, sendo o sócio administrador e a própria empresa vencedora do certame os beneficiários desse ato ímprobo.

Requeru a concessão de medida cautelar nos termos do art. 7º, parágrafo único, da Lei n.º 8.429/92, consistente na indisponibilidade de bens e valores dos requeridos José Roberto Stopa, Carlos Baltar Buarque de Gusmão Filho e Locar Saneamento Ambiental Ltda., no montante de R\$11.502.920,90 (onze milhões, quinhentos e dois mil, novecentos e vinte reais e noventa centavos), referente ao dano ao erário e a multa civil que pretende seja aplicada.

Requeru, ainda, a concessão de tutela de urgência para determinar que o Município de Cuiabá, em qualquer valor que vier a ser pago a empresa Locar, em virtude do contrato n.º 476/2018, “*deverá ter como base o valor contratado, reduzido em 23,10%, ante o presumido sobrepreço em razão da frustração do procedimento licitatório*”.

Pela decisão proferida no id. 42977803, o pedido liminar de indisponibilidade de bens foi apreciado e indeferido, bem como foi determinada a notificação prévia dos requeridos.

No id. 43238822, o representante do Ministério Público pleiteou pela reconsideração da decisão que indeferiu a liminar, bem como interpôs agravo de instrumento, visando a reforma da mencionada decisão, o qual foi distribuído sob n.º 1023354-59.2020.8.11.0000 (id. 43711883).

O pedido de reconsideração foi indeferido (id. 47178344).

Com o advento da lei n.º 14.230/2021, que alterou o procedimento da ação por ato de improbidade administrativa, suprimindo a fase de notificação prévia, foi determinada a citação dos requeridos (id. 70737488).

O Município de Cuiabá apresentou contestação no id. 71867933, não arguindo nenhuma matéria preliminar ou prejudicial, apenas manifestou em relação ao mérito, afirmando que o processo licitatório em comento foi questionado, tanto perante o Poder Judiciário, por meio de mandados de segurança impetrados pelas empresas interessadas no certame, quanto pelo próprio Ministério Público, entretanto, todas as irregularidades apontadas foram afastadas.

Sustenta que não ocorreu ofensa a previsão orçamentária contida na LOA/2019, bem como não houve direcionamento, por meio de exigências específicas do edital, notadamente quanto à existência de profissionais qualificados para atender aos preceitos mínimos para execução dos trabalhos com qualidade e segurança.

Esclarece que o contrato está sendo executado a contento e, eventual interrupção dos serviços não pode ser feita de forma desordenada, sob pena de causar maior prejuízo à saúde pública.

Ao final, requereu a improcedência de todos os pedidos contidos na inicial.

A defesa do requerido José Roberto Stopa apresentou a contestação no id. 79233583, requerendo, inicialmente, a imediata aplicação das inovações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021.

No mérito, da mesma forma como o Município de Cuiabá, a defesa do requerido assevera que o processo licitatório foi regular arguindo a regularidade do processo licitatório. Sustentou que o Edital de Licitação - Concorrência Pública n.º 001/2018 limitou-se a exigir a comprovação da expertise do licitante na prestação do serviço, para que a administração pudesse constatar se o candidato atendia as exigências técnicas do serviço a ser prestado, considerando a sua importância para a preservação do meio ambiente, o que não é novidade nos editais de limpeza urbana.

Descreveu as vantagens da opção pelo emprego de contêineres semienterrados e/ou soterrados para a coleta mecanizada, como maior eficiência do serviço e redução de custos, permitindo, inclusive, a coleta em locais de difícil acesso, o que contribui para a melhoria do meio-ambiente como um todo e para a saúde da população.

Alegou, ainda, a inexistência de dano ao erário, fato reconhecido no Acórdão 893/2019 RNE 35.424 TCE/MT, pois ausente qualquer prova de sobre preço ou superfaturamento, bem como os serviços contratados foram efetivamente prestados e entregues a população.

No mesmo sentido, afirmou que não houve conduta norteadada pela má-fé ou pelo dolo específico, requisito imprescindível para a configuração do ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n.º 14.230/2021.

Requeru, ao final, a improcedência dos pedidos e, de forma alternativa, em eventual condenação, que sejam delimitados de forma objetiva o limite de sua participação e o benefício supostamente auferido, sem qualquer solidariedade.

A defesa do requerido Carlos Baltar Buarque de Gusmão Filho, apresentou contestação (ID 80289985), requereu a imediata aplicação da Lei n.º 14.230/2021 ao caso e, após breve resumo dos autos, arguiu, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, por não ser sócio da empresa LOCAR, juntando o contrato social para comprovar que os sócios da referida empresa são Carlos Baltar Buarque de Gusmão e a empresa Dapê Participações Ltda., requerendo, assim, sua exclusão do polo passivo da ação.

A defesa dos requeridos Locar Saneamento Ambiental Ltda. e Carlos Baltar Buarque de Gusmão apresentaram contestação conjunta (ID 80306006), reiterando os argumentos de defesa já apresentados pelos demais requeridos e sustentando que o processo licitatório foi regular, com a adoção de mecanismos hábeis a repelir quaisquer lapsos capazes de impossibilitar ou minimizar o alcance do interesse público.

Destacaram a regularidade da precificação base dos serviços pretendidos, a qual não ultrapassou os parâmetros de preço de mercado, inclusive, a própria inicial menciona que se trata de dano presumido.

Sobre a alegação de exigências desproporcionais no edital, este fato foi objeto de mandado de segurança que tramitou perante a 4ª Vara da Fazenda Pública desta Capital sob n.º 1037679-81.2018.8.11.0041, cuja ordem foi denegada. Ainda, o Inquérito Civil instaurado para apurar denúncia de possível direcionamento do certame foi arquivado pelo próprio Ministério Público.

Sustentam a inexistência de ato de improbidade administrativa, pela ausência de dano efetivo ao erário e pela inexistência de conduta dolosa ou má-fé dos requeridos.

Requereram, por fim, a improcedência dos pedidos.

O Ministério Público apresentou impugnação às contestações (ID 85594170), refutando os argumentos das defesas e reafirmando as teses iniciais. Quanto à preliminar de ilegitimidade passiva arguida por Carlos Baltar Buarque de Gusmão Filho, sustentou que este figura como signatário do Contrato n. 467/2018, na qualidade de representante legal da empresa LOCAR.

Requeru o indeferimento do pedido de extinção do feito em relação ao referido requerido, o saneamento do processo e a fixação dos pontos controvertidos.

No id. 109919562, a empresa requerida Locar Saneamento informa que foi reconhecida a nulidade do procedimento administrativo RNE n.º 35.424-4/2018, bem como o Acórdão 893/2019-TCE.

No id. 110851956, foi juntado o v. acórdão que desproveu o RAI n.º 1023354-59.2020.8.11.0000, interposto pelo requerente contra a decisão que indeferiu o pedido de indisponibilidade de bens.

Na sequência, houve nova manifestação da empresa requerida sobre a inexistência de dano ao erário e posterior manifestação do requerente pelo prosseguimento do feito (id. 168645627 e 167598055).

**É o relatório.**

**DECIDO.**

Cuida-se de Ação Civil Pública c/c Ação de Responsabilização por Ato de Improbidade Administrativa com Pedido Liminar de Indisponibilidade de Bens e Valores e Medida Cautelar Atípica ajuizada pelo **Ministerio Público do Estado de Mato Grosso**, em desfavor de **Jose Roberto Stopa; Carlos Baltar**

**Buarque de Gusmão Filho; Locar Saneamento Ambiental Ltda e Município de Cuiabá**, haja vista a prática, em tese, de atos de improbidade administrativa no Contrato n.º 467/2018, firmado entre a empresa requerida e o Município de Cuiabá, tipificados no art. 10, *caput* e inciso VIII e art. 11, ambos da Lei n.º 8.429/92.

Passo a análise da preliminar de ilegitimidade ativa arguida pelo requerido Carlos Baltar Buarque de Gusmão Filho.

O requerido alega sua ilegitimidade para figurar no polo passivo da presente ação, sustentando que não é sócio da empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda., conforme demonstraria o contrato social juntado aos autos.

Analisando os documentos constantes dos autos, verifico que, de fato, conforme contrato social juntado pelo requerido, os sócios atuais da empresa LOCAR são Carlos Baltar Buarque de Gusmão e a empresa Dapê Participações Ltda.

Contudo, como bem observado pelo Ministério Público em sua impugnação, no Contrato n.º 467/2018, oriundo da Concorrência Pública n.º 001/2018, objeto desta ação, consta Carlos Baltar Buarque de Gusmão Filho como representante legal da empresa LOCAR, inclusive tendo assinado o referido contrato nessa qualidade.

As alterações no quadro societário da empresa LOCAR, conforme apontado pelo Ministério Público, ocorreram em janeiro de 2020, portanto, em momento posterior à Concorrência Pública n.º 001/2018 e à celebração do Contrato n.º 467/2018.

Assim, diante da documentação apresentada que comprova que, à época dos fatos objeto desta ação, o requerido Carlos Baltar Buarque de Gusmão Filho figurava como representante legal da empresa requerida LOCAR, **rejeito** a preliminar de ilegitimidade passiva.

Passo a análise das demais questões, sendo necessário esclarecer, primeiramente, que a presente ação foi proposta antes do advento da Lei n.º 14.230/2021, que trouxe profundas alterações acerca da responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, prevista na Lei n.º 8.429/92.

Sobre a aplicação da nova lei, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843.989/PR, processo-paradigma do Tema n. 1199, fixou 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.

As teses acima transcritas possuem caráter vinculante, nos termos do disposto nos arts. 927, inc. III, e 987, § 2º, ambos do Código de Processo Civil e, assim, devem ser observadas nos processos em curso, de modo que a nova norma será aplicada de imediato e não haverá retroatividade para as questões de caráter processual; para as alterações de caráter material, haverá retroatividade, se a nova norma for mais benéfica, respeitada a coisa julgada.

Ainda, a nova lei acrescentou o §4º ao art. 1º, da Lei n.º 8.429/92, para aplicar, ao sistema de proteção da probidade administrativa, os princípios do direito administrativo sancionador.

O colendo Superior Tribunal de Justiça já foi expresso em reconhecer a retroatividade da norma mais benéfica em sede de direito administrativo sancionador, no recurso em Mandado de Segurança RMS 37.031/SP. Dessa maneira, se vislumbra a possibilidade da retroação da nova legislação, por ser mais benéfica aos requeridos.

A sistemática trazida pela nova lei impõe que a configuração do ato de improbidade administrativa depende da inequívoca comprovação do dolo do sujeito, afastando-se da esfera de punição a modalidade culposa.

É o que se extrai do disposto no art. 1º, §§1º e 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§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. (...).

No caso vertente, segundo consta na inicial, foi atribuída aos requeridos a prática do ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10, inciso VIII, da Lei n.º 8.429/92, que assim estabelecia:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...).

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; (...).

Com o advento da Lei n.º 14.230/2021, o mencionado dispositivo passou a ter a seguinte redação:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...).

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

(...).

O requerente também imputou aos requeridos, de forma subsidiária, a conduta prevista no art. 11, da Lei n.º 8.429/92. Na impugnação as contestações, o requerente especificou que a conduta dos requeridos se amoldaria ao tipo previsto no inciso V do mencionado artigo.

Na época da propositura da ação, o dispositivo acima mencionado tinha a seguinte redação:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...).

Com a nova lei, o mencionado dispositivo passou a ter a seguinte redação:

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

(...).

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

(...).

Veja-se que o art. 11, caput, teve a sua redação alterada, substituindo-se se a expressão “notadamente” por "caracterizada por uma das seguintes condutas". Antes da reforma, o mencionado dispositivo tinha caráter exemplificativo. Com a nova lei, é necessário que os fatos se amoldem a uma das condutas descritas nos incisos do mencionado artigo, que agora encerra um rol taxativo daquilo que configura violação aos princípios da Administração Pública.

No caso do inciso V, além de descrever a conduta, exige-se, para a configuração do ato de improbidade, a finalidade específica de *obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros*.

Ainda, ao que interessa ao deslinde deste feito, a Lei n.º 14.230/2021 incluiu a possibilidade de julgamento conforme o estado do processo quando verificada a inexistência do ato de improbidade:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

(...).

10-B. Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz:  
(Incluído pela Lei n.º 14.230, de 2021)

I - procederá ao julgamento conforme o estado do processo, observada a eventual inexistência manifesta do ato de improbidade; (...). (Incluído pela Lei n.º 14.230, de 2021).

Como já consignado, o Supremo Tribunal Federal definiu, no julgamento do Tema 1.199, que a Lei n.º 14.230/2021 se aplica aos atos que, embora praticados na vigência do texto anterior, não são objeto de condenação transitada em julgado.

O doutrinador Marçal Justen Filho, ao comentar os efeitos da reforma da lei de improbidade administrativa, defendeu a sua aplicação aos processos em curso:

As alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021, em todas as passagens que configurem tratamento mais benéfico relativamente à configuração ou ao sancionamento por improbidade administrativa, aplicam-se a todas as condutas consumadas em data anterior à sua vigência. Isso significa que, mesmo no caso de processos já iniciados, aplica-se a disciplina contemplada na Lei 14.230/2021. Portanto e por exemplo, tornou-se juridicamente inexistente a improbidade meramente culposa, tal como não se admite mais a presunção de ilicitude ou de dano ao erário. Logo, os processos em curso que envolvam pretensão de aplicação da disciplina original da Lei 8.429 subordinam-se às regras mais benéficas da Lei 14.230/2021. (Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021/Marçal Justen Filho. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022.pág. 293).

Não obstante os judiciosos argumentos expostos pelo representante do Ministério Público acerca da não aplicação das modificações introduzidas no sistema de proteção da probidade nova lei, não se pode olvidar que se trata de norma legal com presunção de constitucionalidade e não há como afastar o que está expressamente previsto na lei.

Feitas essas considerações sobre o novo sistema de proteção da probidade administrativa, passo ao julgamento do feito.

O requerente pretende a condenação dos requeridos pela suposta prática de ato de improbidade administrativa que causou dano ao erário, em razão de irregularidades no Edital de Concorrência Pública

n.º 001/2018, que conteria exigências desproporcionais que prejudicaram o caráter competitivo do certame e direcionaram o procedimento para que a empresa requerida LOCAR Saneamento Ambiental Ltda. fosse a vencedora.

O alegado dano causado ao erário, desde o ajuizamento desta ação, foi indicado como sendo presumido e não concreto, decorrente da suposta frustração do caráter competitivo da licitação, conduta atribuída ao requerido José Roberto Stoppa, que assim teria agido para beneficiar a empresa requerida.

Ao tratar do suposto dano, o requerente, na exordial, assim fez constar: *E de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em caso de frustração do procedimento licitatório, o dano é presumido, de modo que obviamente há nexos de causalidade entre a conduta e o dano presumido, cujo valor a ser arbitrado conforme critério delineado no item 1 retro, qual seja, 23,10% do valor pago até o momento à empresa, dano que corresponde nesta data ao valor de R\$10.502.920,90 (dez milhões quinhentos e dois mil novecentos e vinte mil reais).*

Este entendimento, quanto ao dano presumido, era amplamente adotado pela jurisprudência pátria, inclusive de forma uníssona pelo Superior Tribunal de Justiça, entretanto, a partir da Lei nº 14.230/2021, o ato de improbidade administrativa somente se caracteriza nos casos de conduta dolosa, exigindo-se que o agente estatal tenha consciência da natureza indevida da sua conduta, atuando de modo deliberado para produzir esse resultado, conforme preceitua o art. 17-C, § 1º: “A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”.

Não foi indicado, em nenhum momento, que o serviço contratado não tenha sido prestado ou que o tenha sido de forma deficiente, em desconformidade com o estabelecido no contrato, ocasionando, assim, dano aos cofres municipais.

Vale ressaltar que os fatos narrados nesta ação também foram apreciados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso na Representação de Natureza Externa n.º 35.424-4./2018, em cujo julgamento, apesar de reconhecer a existência de irregularidades no edital da Concorrência n.º 01/2018, não apontou a existência de efetivo dano ao erário.

Em relação à conduta do requerido José Stoppa, o requerente lhe atribui a responsabilidade pela prática do ato de improbidade administrativa porque, a época dos fatos, no exercício do cargo de Secretário Municipal de Serviços Urbanos teria assinado os termos de referência que instruíram o certame, onde constam as exigências exorbitantes que serviriam apenas para direcionar o resultado da licitação para a empresa Locar Saneamento Ltda. fosse a vencedora.

Assim consta na inicial: *Além disso, não resta dúvida de que o ex-secretário agiu com dolo ou ao menos com culpa grave, uma vez que foi o responsável pelo termo de referência que resultou na inserção de cláusulas restritivas e direcionamento da licitação à empresa ré.* (fl. 19, id. 41230942).

Veja-se que se trata de uma imputação automática, decorrente do exercício de ato na qualidade de secretário municipal. Não foi descrita nenhuma conduta, nenhum comportamento ou qualquer elemento volitivo livre e consciente com o intuito de atingir o resultado ilícito.

Em relação à empresa requerida e seu sócio administrador, não foi descrita nenhuma conduta específica, mas apenas que este último teria aderido à conduta do requerido José Roberto. Também não foi sequer mencionado qual seria o benefício alcançado ou almejado pelo requerido ou pela empresa requerida ou, ainda, por terceiros, com o suposto direcionamento da licitação.

A irregularidade apontada na inicial acerca das exigências supostamente restritivas do edital, em si mesma, não é suficiente para configurar o ato doloso exigido para a tipificação do ato de improbidade administrativa, assim como o mero exercício da função ou o desempenho de competências públicas não é suficiente para a responsabilização por ato de improbidade, conforme previsto no §3º, do art. 1º, da Lei n.º 8.429/92.

Há que se consignar, ainda, que a defesa da empresa requerida informou que os fatos narrados nesta ação também foram objeto do Inquérito Civil SIMP n.º 014527-001/2018, que tramitou perante a 35ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Cuiabá de Defesa da Probidade Administrativa e do Patrimônio Público, cujo objeto é “*apurar denúncia de possível direcionamento de certame por força de supostas cláusulas editalícias restritivas, relacionadas à qualificação técnica das empresas participantes e do respectivo engenheiro responsável, o que macularia a Concorrência Pública nº 001/2018, da Prefeitura Municipal de Cuiabá, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na execução dos serviços de coleta manual, mecanizada, seletiva e fluvial, transporte até o destino final dos resíduos sólidos domiciliares e comerciais no Município de Cuiabá*”.

No id. 36307984, consta promoção de arquivamento integral do referido Inquérito Civil, sob o fundamento de que a questão já estaria ajuizada por meio do Mandado de Segurança n.º 1037679-81.2018.8.11.0041 e, ainda, “*O certo é que neste momento, não vislumbro dolo ou má-fé do gestor público a justificar a existência de ato de improbidade administrativa. Não há que se falar em dano ao erário no momento*”.

Em consulta ao referido inquérito civil no portal eletrônico do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, consta que a promoção de arquivamento foi homologada pelo Conselho Superior do Ministério Público ( <https://mpmt.mp.br/transparencia/includes/simpweb-det-view.php?action=consultar&protocolo=014527-00> consulta em 20/06/2025, às 15:06h)

Sobre a necessidade de comprovação de efetivo dano ao erário e dolo específico na conduta do agente para a configuração do ato de improbidade administrativa, assim tem decidido os tribunais:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS DE BUFFET E CERIMONIAL. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO OU DE RESPECTIVA DISPENSA. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO E DE DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE FORMAL NÃO SUFICIENTE À CONFIGURAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. INCIDÊNCIA DA LEI Nº 14.230/2021. APLICAÇÃO DO TEMA 1199 DO STF. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

#### I. Caso em exame

1. Trata-se de Recurso de Apelação cível interposto pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso contra sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, que julgou improcedente o pedido de condenação do então presidente da Câmara Municipal de Diamantino, pela contratação direta de serviços de buffet e cerimonial, sem licitação ou processo formal de dispensa, em quatro ocasiões distintas. Pretensão de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992.

#### II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em definir se a ausência de procedimento licitatório formal na contratação direta caracteriza, por si só, ato de improbidade administrativa, à luz da nova redação da LIA (Lei nº 14.230/2021), com a exigência de dolo específico e comprovação de dano efetivo ao erário.

#### III. Razões de decidir

3. Aplicação da Lei nº 14.230/2021 aos processos em curso, conforme o Tema 1199 do STF, que estabelece sua retroatividade mitigada quando ausente trânsito em julgado.

**4. Inexistência de dolo específico na conduta do agente público, que não se comprovou voltada à obtenção de vantagem indevida ou lesão deliberada ao erário. 5. Serviços contratados foram efetivamente prestados, com documentação fiscal correspondente, sem indícios de superfaturamento ou enriquecimento ilícito. 6. O Tribunal de Contas julgou regulares as contas, com aplicação de sanção administrativa sem recomendação de responsabilização por improbidade. 7. A ausência de dano material concreto e de dolo específico inviabiliza a incidência dos arts. 10 e 11 da LIA reformada.**

IV. Dispositivo e tese

8. Recurso de apelação conhecido e desprovido.

Tese de julgamento:

“1. A Lei nº 14.230/2021, por estabelecer critérios mais restritivos para a caracterização do ato de improbidade administrativa, aplica-se de forma imediata aos processos em curso, inclusive em grau recursal, desde que inexista trânsito em julgado da condenação, nos termos do Tema 1199 da Repercussão Geral do STF.

**2. A caracterização de ato de improbidade administrativa exige a demonstração de dolo específico, nos termos da L. nº 14.230/2021, sendo insuficiente a mera irregularidade formal ou erro de julgamento administrativo. 3. A contratação direta por agente público, desacompanhada de procedimento licitatório ou de justificativa formal de dispensa, não configura, por si só, ato de improbidade administrativa, sendo indispensável a demonstração de dolo específico voltado à prática ilícita e de prejuízo efetivo ao erário, nos termos da Lei nº 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.”**

(TJMT - N.U 0004085-75.2016.8.11.0005, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 18/06/2025, Publicado no DJE 18/06/2025)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Sentença de improcedência. Inconformismo do autor . Mérito. Irregularidade demonstrada nos autos. Culpa verificada, sem dolo específico. Irretroatividade e aplicabilidade imediata das alterações de natureza processual trazidas pela Lei nº 14.230/21 à LIA. Tema 1.199 do STF. Art . 14 do CPC/2015. Dolo específico não demonstrado. Ausência de vontade livre e consciente de causar prejuízo ao erário. Mera irregularidade que não equivale a dolo específico . Culpa insuficiente para motivar a condenação por improbidade administrativa. Dolo genérico, ainda que acolhida a tese, também insuficiente. Obra contratada efetivamente entregue. Pagamento efetuado como contraprestação . Inexistência de danos ao erário. Configuração do ato ímprobo lesivo ao erário que depende da demonstração de perda patrimonial efetiva, conforme redação atual do art. 10, caput e inciso VIII, da Lei nº 8.429/92 . Art. 17, § 11, da Lei nº 8.429/92. Inexistência do ato de improbidade que acarreta a total improcedência da demanda . Causa de pedir infirmada. Precedentes. Sentença

mantida. Recurso desprovido . (TJ-SP - Apelação Cível: 0007832-23.2003.8.26 .0053 São Paulo, Relator.: Eduardo Prata Vieira, Data de Julgamento: 24/05/2024, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 24/05/2024)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, I DA LEI Nº 8.429/92. ALTERAÇÕES DA LEI Nº 14.230/2021. LESÃO AO ERÁRIO E DOLO ESPECÍFICO NÃO DEMONSTRADOS . INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATIPICIDADE DA CONDUTA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1 . Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa que imputa ao Requerido a prática das condutas tipificadas no art. 10, I, da Lei nº 8.429/92, em razão de irregularidades no emprego de recursos obtidos por meio de programa celebrado entre o Município de Assis Brasil/AC e a FUNASA. 2 . **A Lei nº 8.429/92, após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, passou a exigir a presença do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade administrativa tipificados nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. Ainda, a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021 deixou expressa a necessidade de efetivo prejuízo ou dano ao Erário para configuração de ato de improbidade previsto no art. 10 .** 3. Como resultado da incidência dos princípios do direito administrativo sancionador no sistema de improbidade administrativa disciplinado pela Lei nº 8.429/92, para situações que ainda não foram definitivamente julgadas, as novas disposições que tenham alterado os tipos legais que definem condutas ímprobadas devem ser aplicadas de imediato, caso beneficiem o réu. 4 . No caso, não restou comprovado dolo específico na conduta do agente público nem o efetivo prejuízo ao Erário. Logo, deve ser reformada a sentença. 5. Sentença mantida. 6. Recurso não provido. (TRF-1 - APELAÇÃO CIVEL: 00066973420164013000, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL MARCUS BASTOS, Data de Julgamento: 20/03/2024, DÉCIMA TURMA, Data de Publicação: PJe 20/03/2024 PAG PJe 20/03/2024 PAG)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. DANO AO ERÁRIO. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE EFETIVO PREJUÍZO. INOVAÇÃO LEGISLATIVA. TEMA 1199 STF. Ação civil pública de improbidade administrativa objetivando a anulação dos atos e contratos celebrados pelos Réus com a Fundação Educacional e Cultural de Nova Iguaçu para prestação de serviços de publicidade. Sustenta o Ministério Público a ocorrência de fraude em licitação. Sentença que condenou os Réus com fundamento nos arts. 10, VIII e 11, I da Lei n. 8.429/92. Inovação legislativa após a prolação da sentença. Lei 14.230/21 que modificou sensivelmente o tema. Atualmente, para a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei nº 8.429/92, exige-se, necessariamente, a presença do efetivo dano ao erário. No caso dos autos, é incontroversa a ausência de comprovação de prejuízo, não podendo ser mantida a condenação pelo art. 10 da LIA. Igualmente, afasta-se a condenação pela art. 11, I da Lei de Improbidade. Inovação legislativa que revogou o referido inciso, levando à atipicidade da conduta . Reforma da sentença que se impõe. RECURSOS PROVIDOS. (TJ-RJ - APL: 00877405720128190038 202100193412, Relator.: Des(a). DENISE NICOLL SIMÕES, Data de Julgamento: 26/09/2023, QUINTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 27/09/2023)

Novamente trazendo à baila as profundas alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, o recebimento da inicial ou o prosseguimento da ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa após as contestações, exige que haja indícios suficientes – não meras deduções - que demonstrem a ocorrência de uma das condutas típicas, bem como documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado aos requeridos.

Desta forma, analisando a narrativa inicial e das contestações, bem como os documentos juntados pelas partes, não é possível reconhecer que a irregularidade constatada no Edital da Concorrência n.º 01/2018 tenha causado efetivo dano ao erário, ou a existência de dolo específico na conduta do requerido José Roberto Stopa, único servidor público que figura no polo passivo e o intuito de obter benefício direto ou indireto, para si ou para terceiros, de modo a configurar ato de improbidade administrativa tipificado no art. 10, VIII ou no art. 11, V, ambos da Lei n.º 8.429/92, com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021.

Como já mencionado, a petição inicial em nenhum momento indica a existência de dano efetivo. Os fatos narrados na exordial os documentos que a instruem, em contraposição com as defesas dos requeridos, não evidenciam a prática de ato de improbidade administrativa, que tenha causado dano ao erário.

É certo que para a configuração do ato de improbidade administrativa exige-se mais do que mera irregularidade ou ilegalidade; a conduta do agente público deve estar permeada de abuso, má-fé e com a finalidade específica de tirar proveito para si ou para outrem e deve causar efetivo prejuízo ao bem comum. Trata-se, portanto, de um desvio de conduta qualificado pela falta de retidão e moralidade daquele que tem o dever de agir com honestidade no exercício do cargo público que lhe foi confiado.

Também, o E. STJ já decidiu: “A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e afastar da atividade pública todos os agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida” (REsp 1297021/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/11/2013, DJe 20/11/2013).

Desse modo, inexistente a prova mínima do efetivo prejuízo ao erário municipal e prova do dolo específico do agente, não há como acolher a pretensão ministerial, pois, o princípio da lei sancionadora mais benéfica (CF/88, art. 5º, inciso XL) é aplicado para todo o direito sancionador, seja ele administrativo ou penal.

Diante do exposto, **julgo improcedentes** os pedidos, com fundamento no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sem custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 23-B, da Lei n.º 8.429/92.

Desnecessário o reexame, nos termos do art. 17, § 19, IV, da Lei n.º 8.429/92.

Transitada em julgado e, nada sendo requerido, arquivem-se os autos.

Publique-se.

Intimem-se.

Cumpra-se.

Cuiabá-MT, data registrada no sistema.

**Celia Regina Vidotti**

**Juíza de Direito**

Assinado eletronicamente por: **CELIA REGINA VIDOTTI**

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



PJEDACWMQJSGL