Vistos.

Trata-se de *ação civil de responsabilização por ato de improbidade administrativa com ressarcimento de dano ao erário e por ato lesivo à administração pública*, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**em face de **JULIO CEZAR MODESTO DOS SANTOS, CILBENE DE ARRUDA VELO, ALEXSSANDRO NEVES BOTELHO** e da pessoa jurídica**SAL ALUGUEL DE CARROS LTDA.,** visando à responsabilização dos requeridos pela prática de atos atentatórios aos princípios da Administração Pública e causadores de dano ao erário estadual, com fundamento na Lei n.º 8.429/1992.

O feito foi distribuído em 04/10/2019 (Id. 24647227), direcionado à Vara Especializada em Ações Coletivas e atribuiu à causa o valor de R$ 1.195.000,76 (um milhão, cento e noventa e cinco mil e setenta e seis centavos). Não houve pedido de concessão de tutela de urgência ou liminar.

Em síntese, a inicial é resultado de investigação conduzida no bojo do Inquérito Civil nº 014544-001/2017, instaurado a partir do encaminhamento, pelo Ministério Público de Contas, do Parecer nº 5.316/2017, no qual se apontam graves irregularidades no Pregão Eletrônico nº 034/2015/SEGES, da Secretaria de Estado de Gestão do Mato Grosso.

Segundo narra o Ministério Público, a empresa **SAL Locadora de Veículos Ltda.**, anteriormente contratada pelo Estado, foi penalizada administrativamente com suspensão temporária de participação em licitação e proibição de contratar com a Administração, em razão de infrações em contrato anterior (Contrato n.º 058/2013/SESP). Com o objetivo de burlar essa sanção, seu sócio-administrador, Alexssandro Neves Botelho, teria constituído ou manipulado outra pessoa jurídica, **SAL Aluguel de Carros Ltda**., com mesmo objeto social e quase idêntica denominação, utilizando-se de alteração contratual para dissimular a identidade da empresa sancionada.

Ainda segundo a inicial, essa empresa, sob aparente regularidade formal, participou do Pregão nº 034/2015 e sagrou-se vencedora dos Lotes 1 e 3, apesar de na época ainda constar em seu quadro societário a própria SAL Locadora de Veículos Ltda., o que violava diretamente o impedimento administrativo vigente. A homologação do resultado foi realizada

pelo então Secretário de Estado de Gestão, Júlio Cezar Modesto dos Santos, e a condução do certame ficou a cargo da servidora Cilbene de Arruda Velo, ambos igualmente requeridos na presente ação.

A petição inicial sustenta que a fraude à licitação foi arquitetada mediante simulação societária e uso de empresa interposta, com o deliberado propósito de mascarar impedimentos legais e contratuais. Os documentos anexados, inclusive decisões do Tribunal de Contas do Estado (Processo n. 26.061-4/2015, Id. 24647615), indicam que a empresa foi constituída e adaptada formalmente para permitir a continuidade da contratação com o Estado, mesmo após a penalização anterior.

A atuação dos requeridos, segundo o Ministério Público, causou dano ao erário e violou de forma direta os princípios constitucionais da administração pública, notadamente a legalidade, moralidade, impessoalidade e lealdade institucional. Foram celebrados contrato administrativo e sucessivos aditivos com a empresa tida como inidônea, em valores que superaram meio milhão de reais.

Diante disso, o Ministério Público requer, em suma:

a declaração de nulidade da licitação, do contrato administrativo e de seus aditivos;

a condenação dos requeridos por atos de improbidade administrativa, com base nos artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/92;

o ressarcimento integral ao erário dos valores indevidamente recebidos pela empresa e seu sócio;

a aplicação das sanções previstas no art. 12 da LIA, incluindo perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com o poder público e de receber incentivos fiscais;

a responsabilização objetiva da pessoa jurídica SAL Aluguel de Carros Ltda. pelos atos lesivos à Administração Pública, nos termos do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, com imposição das sanções civis correspondentes, previstas no artigo 6º do referido diploma legal.

Os réus foram devidamente notificados e apresentaram defesas prévias individualizadas (Id´s. 26763466 e 29571918) e contestação (Id. 80308407, Id. 86646737 e 90341164), rechaçando as imputações e defendendo a legalidade do procedimento licitatório. Sustentam ausência de dolo, de má-fé ou de qualquer benefício pessoal ou empresarial indevido.

Houve réplica do**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO** (Id. 95020761), reafirmando a tese de fraude licitatória e prejuízo ao erário. Não houve requerimento de produção de prova oral ou pericial, tendo sido juntados apenas documentos suplementares.

Na decisão de saneamento proferida em 03 de maio de 2023 (Id. 116687045 – fls. 1/7), o feito foi declarado saneado, com rejeição da preliminar de retificação do valor da causa suscitada por Sal Aluguel de Carros LTDA. e Alexssandro Neves Botelho, sob fundamento de que o valor atribuído à causa, por envolver pedido de ressarcimento ao erário, corresponde ao proveito econômico perseguido pelo autor, em conformidade com o art. 292, VI, do CPC.

A decisão afastou, ainda, os demais argumentos preliminares dos réus, por estarem vinculados ao mérito, e considerou presentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo, não havendo nulidades ou outras questões pendentes a serem decididas.

Determinou-se que o feito prosseguisse sob o rito comum, observando-se as disposições da Lei nº 14.230/2021, com aplicação imediata das normas processuais e retroatividade das normas materiais mais benéficas.

Ficou consignado que não é possível manter dupla tipificação legal do ato de improbidade, exigindo-se, conforme a nova redação da Lei nº 8.429/92, a indicação de apenas um tipo para cada ato ímprobo imputado, razão pela qual delimitou-se a imputação como sendo, em tese, aquela prevista no art. 10, inciso VIII, da Lei nº 8.429/92, e, em relação à pessoa jurídica, também as condutas do art. 5º, incisos III e IV, alíneas “a”, “d” e “e”, da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Por fim, fixou-se como ponto controvertido a existência de fraude no Pregão Eletrônico n.º 034/2015, consistente na habilitação e contratação da empresa Sal Aluguel de Carros LTDA., mesmo vinculada à empresa penalizada administrativamente, bem como a eventual atuação dos demais requeridos em conluio com esta, e se tais condutas causaram efetivo prejuízo ao erário, a configurar ato de improbidade administrativa e ato lesivo à Administração Pública.

As partes foram intimadas para, no prazo de 15 dias, indicarem as provas que pretendem produzir, justificando a pertinência, nos termos do art. 17, §10-E, da Lei nº 8.429/92, e do art. 370, parágrafo único, do CPC.

Após a decisão de saneamento que fixou como ponto controvertido a existência de fraude no Pregão Eletrônico n.º 034/2015, bem como eventual conluio entre os requeridos e o consequente prejuízo ao erário, as partes foram intimadas para indicar as provas que pretendiam produzir, nos termos do art. 17, §10-E, da Lei n.º 8.429/92, e art. 370, parágrafo único, do CPC.

Foi realizada audiência de instrução e julgamento (Id. 160334038), ocasião em que foram ouvidas as testemunhas arroladas pelas partes, bem como colhido o depoimento pessoal do requerido Alexssandro Neves Botelho, conforme termo juntado aos autos.

Encerrada a fase instrutória, as partes foram regularmente intimadas para apresentação das alegações finais, oportunidade em que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso apresentou memoriais nos quais reiterou os fundamentos da inicial, mas reconheceu a insuficiência probatória para sustentar a procedência da ação (Id. 162699198).

Os requeridos Alexssandro Neves Botelho e Sal Aluguel de Carros LTDA. sustentaram a legalidade de sua atuação e a inexistência de dolo ou fraude, destacando a conformidade dos atos com a legislação vigente à época (Id. 165315684).

O requerido Júlio Cezar Modesto dos Santos, por sua vez, defendeu-se sob a alegação de ausência de participação nos atos que ensejariam a suposta fraude e inexistência de elemento subjetivo configurador de improbidade (Id. 165313088).

A requerida Cilbene de Arruda Velo também apresentou suas alegações finais, aduzindo ter agido dentro da legalidade e no estrito cumprimento do dever funcional (Id. 165793261).

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

Fundamento e decido.

1. PRELIMINARES

1.1. Alegação de ausência de instrução probatória suficiente

Em suas alegações finais, o réu **Júlio Cezar Modesto dos Santos**alegou preliminar de ausência de instrução probatória suficiente.

Verbera que a instrução realizada não foi capaz de comprovar os elementos necessários à responsabilização por ato de improbidade administrativa, especialmente no que se

refere à existência de dolo, requerendo, por essa razão, o julgamento de improcedência dos pedidos ou a extinção do feito sem resolução de mérito por ausência de provas suficientes.

Entretanto, verifica-se que os elementos constantes nos autos (Id. 24647615, 24647227 e seguintes), incluindo pareceres do TCE/MT, documentos societários, extratos de contratos administrativos, alterações contratuais e informações de inquérito civil, permitem a adequada formação do convencimento do juízo, não havendo necessidade de instrução adicional.

Com efeito, inexistindo controvérsia fática substancial que dependa de prova técnica, e estando o conjunto documental consolidado, **REJEITO**a preliminar.

2. MÉRITO

Com a promulgação da Lei n.º 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992) passou por profunda reformulação, que refletiu uma nova orientação político-legislativa voltada ao reforço das garantias do devido processo legal sancionador, ao mesmo tempo em que reafirmou o caráter excepcional da responsabilização por atos ímprobos, distinguindo-a de meras irregularidades administrativas.

Entre as inovações mais relevantes da reforma, destaca-se a positivação da exigência de dolo específico como elemento indispensável à caracterização de qualquer ato de improbidade administrativa, inclusive aqueles previstos no art. 10 da LIA, que tratam de condutas que importam lesão ao erário.

Essa exigência passou a constar expressamente nos artigos 1º, §1º, e 17-C da nova redação da Lei n.º 8.429/1992, eliminando a possibilidade de condenação com base em mera culpa grave, ainda que com prejuízo ao erário:

> "*Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará 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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*
> *Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*
> *§ 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.*** *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).*
>
> [...]

Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil): (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

c) a extensão do dano causado; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

d) o proveito patrimonial obtido pelo agente; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

g) os antecedentes do agente; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - considerar na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

VI - considerar, na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, a sua atuação específica, não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - indicar, na apuração da ofensa a princípios, critérios objetivos que justifiquem a imposição da sanção. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)"

Já a constitucionalidade e a abrangência da retroatividade dessa nova regra foram apreciadas e definidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral (ARE 843989/SP), cujo acórdão transitou em julgado em agosto de 2023. Na oportunidade, fixou-se a seguinte tese vinculante:

> "*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.*" (STF, Tribunal Pleno, ARE 843989, relator Ministro Alexandre de Moraes, Dje 12/12/2022).

Como mencionado, esse entendimento possui efeitos vinculantes para todo o Poder Judiciário e a Administração Pública, nos termos do art. 927, III, do CPC, impondo-se inclusive nas ações civis públicas em curso.

No presente feito, ajuizado antes da vigência da Lei n.º 14.230/2021, mas ainda em trâmite, é imperativa a aplicação retroativa da nova exigência legal, de modo que a responsabilização por qualquer das modalidades de improbidade administrativa dependerá de comprovação cabal de dolo específico, entendido como a vontade consciente e direcionada à prática do ilícito, com finalidade de violar os princípios da Administração Pública ou de causar prejuízo ao erário.

A propósito:

> “*AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. 1. A ilegalidade, por si só, não é suficiente para configurar a conduta ímproba. No caso, o próprio Tribunal de origem concluiu que o agente público atuou sem o especial fim de agir, sem intenção clara de burlar as regras de contratação temporária . 2. Não demonstrada a existência clara do elemento subjetivo doloso, qualificado pela má-fé, não é possível responsabilizar o agente público por de ato de improbidade administrativa. 3. Agravo Interno a que se nega provimento*”. (STF, Primeira Turma, ARE: 1436192/SP, relator Ministro Alexandre de Moraes, Dje 28/8/2023).

Assim, a análise do mérito da presente demanda deve estar orientada por essa diretriz hermenêutica, sendo insuficientes, por si só, indícios genéricos, falhas procedimentais ou alegações de culpa para fundamentar eventual condenação.

Nesse contexto, o ônus da prova permanece com o autor da ação (art. 373, I, CPC), e a ausência de prova robusta quanto ao elemento volitivo doloso impõe a absolvição dos requeridos.

Para um melhor entendimento da questão posta em julgamento, passa-se à análise do mérito com apreciação individualizada das condutas atribuídas aos requeridos.

2.1. Da conduta de Alexssandro Neves Botelho e da empresa SAL Aluguel de Carros Ltda.

Em relação ao réu **Alexssandro Neves Botelho**, as provas dos autos convergem para a conclusão de que a sua conduta se revela como peça central na fraude apurada no Pregão Eletrônico nº 034/2015.

Conforme os documentos societários acostados aos autos (Ids. 24647615, 24647703, 24647890), Alexssandro Neves Botelho figurava como sócio da empresa **SAL Locadora de Veículos Ltda.**, penalizada administrativamente, e, com nítido desígnio de burlar a sanção imposta, reestruturou a empresa **SAL Aluguel de Carros Ltda**., mantendo praticamente os mesmos elementos identificadores — nome empresarial similar, sede idêntica, objeto social equivalente e interposição societária entre as empresas.

A documentação colacionada pelo Ministério Público, corroborada pelos registros da Junta Comercial e pelas decisões do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

(TCE-MT) no Processo n.º 26.061-4/2015 (Id. 24647615), evidencia a intenção deliberada do réu de ocultar a identidade da empresa impedida, viabilizando, com isso, sua participação indevida no certame.

Nessa intelecção, da análise sistemática do art. 10, inciso VIII, da Lei n.º 8.429/1992 (redação anterior à Lei n.º 14.230/2021) indica que configura ato de improbidade administrativa a prática de fraude à licitação que resulte em prejuízo ao erário. Neste caso, o dolo específico é extraído do conjunto fático-probatório, evidenciado pela alteração societária estratégica realizada às vésperas da licitação, fato este confirmado em depoimento pessoal prestado em juízo (Id. 160334038).

Comprovada a intenção de contornar a penalidade administrativa anterior e contratar com a Administração Pública mediante fraude, resta configurada a prática de ato ímprobo, com violação dos princípios da legalidade, moralidade e lealdade institucional (art. 11, *caput*, incisos I e II, da LIA). Ademais, a jurisprudência do STJ é pacífica ao reconhecer que o uso de "empresa laranja" ou interposta para burlar sanções configura fraude licitatória dolosa.

A propósito:

> "*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA. ATO QUE CAUSA PREJUÍZO AO ERÁRIO (LEI 8.429/1992, ART. 10, VIII). DISPENSA INDEVIDA DA LICITAÇÃO. RODÍZIO LICITATÓRIO. CONLUIO ENTRE AS EMPRESAS PARA BURLAR O PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO ESPECÍFICO EVIDENCIADO. PERPETUAÇÃO DE IRREGULARIDADES APONTADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS. DANO AO ERÁRIO FIXADO EM AÇÃO CONEXA. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E DESPROVIDO.*
> *I - O descumprimento injustificado de orientação jurídica do órgão público a que o agente está vinculado ou a recomendações/decisões do Tribunal de Contas implica o reconhecimento do dolo específico do ato ímprobo.*
> *II - A quantificação do efetivo dano ao erário em ação civil pública conexa à ação de improbidade é suficiente para afastar a presunção de dano decorrente da dispensa indevida de licitação.*
> *III - Recurso Especial de fls. 2653-2705 não conhecido. Demais recursos conhecidos e desprovidos*". (STJ, Segunda Turma, REsp 1537858/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Dje 29/5/2025).

No caso, ficou comprovado que a nova empresa manteve identidade substancial com a penalizada: mesmo objeto social, mesmo responsável técnico, mesmo endereço e participação societária cruzada (cf. documentos societários de Id. 24647677 e 24647890).

Além disso, a alteração contratual foi registrada pouco antes da licitação, indicando premeditação e dolo específico na burla ao impedimento, e a participação ativa do réu no procedimento licitatório na nova empresa, ocultando o vínculo com a empresa sancionada.

Esses elementos evidenciam dolo específico e consciente desígnio de fraudar a licitação pública, o que atrai a aplicação do artigo 10, VIII, da Lei nº 8.429/92 (causar prejuízo ao erário mediante fraude à licitação) e do artigo 11, *caput* e incisos I e II (violação aos princípios da legalidade, moralidade e lealdade institucional).

Do mesmo modo, é certo que nos termos do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, a pessoa jurídica responde objetivamente pelos atos lesivos à Administração Pública praticados em seu interesse ou benefício, ainda que o ato tenha sido executado por seus administradores ou prepostos.

Por consequência, em relação à empresa ré **SAL Aluguel de Carros Ltda.,** as provas constantes dos autos (contratos sociais, vínculos empresariais cruzados e contratos administrativos celebrados – Ids. 24647703 e 24647655) indicam que a empresa foi deliberadamente constituída para fraudar sanção anterior e possibilitar nova contratação com o Poder Público.

É certo que a responsabilidade objetiva da empresa independe de comprovação de dolo, bastando que o ato lesivo seja praticado em seu interesse e a empresa tenha auferido benefício econômico decorrente do ato (cf. valores dos contratos e aditivos, Id. 24647792 e 24647810).

Em conclusão, resta configurada a prática de ato lesivo à Administração Pública em relação aos réus Alexssandro Neves Botelho e da empresa SAL Aluguel de Carros Ltda.

Todavia, conforme se verá, a responsabilização autônoma do particular, na ausência de condenação de agente público, não encontra amparo legal à luz do entendimento atual consolidado no ordenamento jurídico.

2.2. Da conduta dos agentes públicos.

2.2.1. Júlio Cezar Modesto dos Santos

Em relação ao réu **Júlio Cezar Modesto dos Santos,** na qualidade de Secretário de Estado de Gestão à época dos fatos, homologou o resultado do Pregão Eletrônico nº 034/2015, viabilizando a contratação da empresa viciada. Contudo, não há prova documental ou testemunhal de que o requerido tinha conhecimento da simulação societária ou da sanção aplicada à empresa antecessora.

Consta dos autos (Id. 24647855) que o parecer jurídico da unidade técnica da Secretaria de Estado de Gestão não registrou qualquer irregularidade flagrante quanto à empresa habilitada.

A ausência de ciência inequívoca sobre a fraude retira da conduta do requerido o elemento subjetivo indispensável à caracterização do ato de improbidade administrativa, à luz da nova interpretação conferida pelo Tema 1.199 do STF, segundo o qual é imprescindível a presença de dolo para a responsabilização de agente público por ato ímprobo, mesmo nas modalidades previstas no art. 10 da LIA.

Isso porque a responsabilidade do gestor público por ato de improbidade exige dolo direto ou eventual, nos termos dos artigos 10 e 11 da LIA. A simples homologação de resultado formalmente regular, sem provas de ciência da fraude, não permite o enquadramento como ato doloso de improbidade.

O parecer técnico acostado ao Id. 24647855 não indica nenhuma manifestação pessoal do requerido contra alertas administrativos, tampouco ação deliberada para fraudar o certame.

Ademais, não se extrai dos autos nenhum comportamento omissivo doloso ou contrariedade aos alertas técnicos que pudesse configurar participação consciente na ilicitude.

Portanto, ausente o elemento subjetivo exigido, a conduta não se enquadra como ato de improbidade nos moldes exigidos pela jurisprudência consolidada.

2.2.2. Cilbene de Arruda Velo

Relativamente à ré **Cilbene de Arruda Velo**, atuou como pregoeira responsável pela condução formal do certame, desempenhando atividades tipicamente administrativas e vinculadas ao sistema eletrônico de pregão.

Com efeito, os documentos de Id. 24647732 e 24647855 demonstram que sua atuação limitou-se à tramitação procedimental, sem qualquer ingerência no conteúdo dos

documentos apresentados pela empresa licitante ou nas fases decisórias superiores do certame, restringindo-se à operacionalização do certame conforme sistema informatizado da SEGES.

Ainda, na instrução processual (termo de audiência Id. 160334038), nenhuma testemunha atribuiu à requerida ciência da fraude ou dolo em sua conduta. Não se comprovou, tampouco, negligência qualificada, má-fé ou conluio.

É certo que a responsabilização por improbidade administrativa exige, nos termos do art. 1º, §1º, da Lei n.º 8.429/1992, a demonstração inequívoca do elemento subjetivo doloso, requisito que não se verifica no presente caso.

Ressalte-se, ainda, que a pregoeira atuou com respaldo em pareceres técnicos e jurídicos internos, não havendo elementos que revelem desvio de finalidade ou afronta à legalidade em sua conduta.

Não há qualquer elemento nos autos que demonstre:

Participação ativa na fraude ou ciência da composição societária da empresa vencedora;

Dolo específico ou mesmo culpa grave na condução dos trabalhos.

Como anteriormente mencionado, a jurisprudência exige demonstração inequívoca de dolo para responsabilização por improbidade, consoante a tese fixada no Tema 1.199 do STF. Assim, não comprovada a intenção de favorecer empresa inidônea, a conduta não pode ser alçada à condição de ato de improbidade.

Em conclusão, inexistente o dolo ou culpa grave, a improcedência da ação em relação à requerida é medida que se impõe.

2.3. Da impossibilidade de responsabilização autônoma de particulares.

A Lei de Improbidade Administrativa, conforme interpretação reiterada do Superior Tribunal de Justiça e ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, não admite a responsabilização isolada de particulares em ações de improbidade, quando ausente ou afastada a responsabilidade dos agentes públicos, vejamos:

> “PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO OCORRENTE. RÉU "PARTICULAR". AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE AGENTE PÚBLICO NO PÓLO PASSIVO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Inexistem quaisquer resquícios de negativa de prestação jurisdicional cometida pelo acórdão recorrido que examinou de modo sólido e integral a controvérsia. 2. "Não figurando no pólo passivo qualquer agente público, não há como o

particular figurar sozinho como réu em Ação de Improbidade Administrativa" (REsp 1155992/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 1º.07.10). 3. Ressalva-se a via da ação civil pública comum (Lei 7.347/85) ao Ministério Público Federal a fim de que busque o ressarcimento de eventuais prejuízos ao patrimônio público. 4. Recursos especiais não providos." (REsp n. 1.181.300/PA, Relator Min. Castro Meira, Segunda Turma, j. em 14/9/2010, DJe de 24/9/2010) (g.n.)

Dessarte, o fato de se descartar a prática de ato improbo em relação aos demais réus (servidores públicos) que integram o polo passivo da demanda, por si só, já impossibilitaria manter a condenação de Alexssandro Neves Botelho e da empresa SAL Aluguel de Carros Ltda., já que estes não poderiam figurar sozinho em ação de improbidade.

Nesse sentido, colaciono ainda:

"[...] *O STJ entende que "os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado" (REsp 1.732.762/MT, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17.12.2018). Nesse mesmo sentido: AgInt no REsp 1.608.855/PR, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 12.4.2018; AgInt nos EDcl no AREsp 817.063/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 24.9.2020; AgInt no AREsp 1.402.806/TO, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5), Primeira Turma, DJe 3.11.2021; REsp 1.409.940/SP, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 22.9.2014; REsp 1.405.748/RJ, Rel. p/ acórdão Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 17.8.2015; e REsp. 1.171.017/PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 6.3.2014.*[...]" (REsp n. 1.980.604/PE, Relator Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. em 21/6/2022, DJe de 30/6/2022)

"*RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA – FRAUDE FISCAL – CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO FISCAL – INCLUSÃO NO REGIME ESPECIAL DE ICMS – CONDUTAS DOS ARTS. 10 E 11 DA LIA – TEMA 1.199/STF – APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.230/21 AOS PROCESSOS EM TRÂMITE – PRESCRIÇÕES QUINQUENAL E INTERCORRENTE – NÃO OCORRÊNCIA – IRRETROATIVIDADE DA LEI EM RELAÇÃO À PRESCRIÇÃO – PRESCRIÇÃO QUINQUENAL A PARTIR DA CIÊNCIA DOS FATOS – CONDUTA DOS AGENTES PÚBLICOS – FALTA DE ZELO NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO – MERA ILEGALIDADE – AUSÊNCIA DE PROVAS SUFICIENTES DO ATO DOLOSO – CONDENAÇÃO AFASTADA EM RELAÇÃO AOS AGENTES PÚBLICOS – IMPOSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DOS PARTICULARES DE FORMA ISOLADA – IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO INICIAL – RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS.*

1. No julgamento do ARE 843.989/PR, afetado como representativo de controvérsia (Tema 1.199), o STF adotou o entendimento de que as alterações promovidas pela Lei nº 14 .230/2021 devem ser aplicadas às causas sem trânsito em julgado.
2. Quanto ao dolo específico, a nova redação do artigo 1º, §§ 1º e 2º da Lei de Improbidade Administrativa estabelece que, para a configuração do ato ímprobo, é necessária a comprovação da vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado.
3 . Conforme estabelecido pelo STF, o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei, razão pela qual no caso deve ser afastada a prescrição intercorrente reconhecida.
4. Nos termos do art . 1º, § 3º da Lei de Improbidade Administrativa, 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.
5. Se não há provas suficientes de que os servidores públicos atuaram de forma dolosa no exercício de sua função, não há como manter a condenação por improbidade administrativa.
6. ***"Os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado.****"(N.U 0033599-67.2013 .8.11.0041, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, GRACIEMA RIBEIRO DE CARAVELLAS, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 18/07/2023, Publicado no DJE 26/07/2023) 7. Recursos conhecidos e providos*". (TJ/MT, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, apelação 0012834-90.2004.8.11 .0041, relator Edson Dias Reis (Juiz Convocado), Dje 04/04/2024).

"*EMENTA RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – SUPOSTA PRÁTICA DE FRAUDE À PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – SENTENÇA CONDENATÓRIA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 10, VIII DA LEI N. 8.429/92 – PREJUDICIAL DE MÉRITO DE PRESCRIÇÃO – REJEIÇÃO – MÉRITO – RESPONSABILIZAÇÃO DE TERCEIROS BENEFICIADOS – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE QUE TENHA INDUZIDO OU CONCORRIDO PARA A PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DOLO NÃO EVIDENCIADO – CONDENAÇÃO DOS PARTICULARES AFASTADA – RECURSO PROVIDO. 1 . A instauração do Processo Administrativo Disciplinar interrompe o prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa, o qual só volta a fluir a partir do dia em que cessar a interrupção; de forma que, tendo na hipótese, havido a suspensão do trâmite do PAD, por requerimento do próprio servidor público e a ação civil pública por ato de improbidade administrativa sido ajuizada antes do recomeço da contagem do curso da prescrição, esta não resta caracterizada. 2. Com entrada em vigor da Lei n. 14 .230/2021, foram promovidas significativas alterações na Lei n. 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências, no sentido de afastar a conduta culposa como ensejadora de sanções da Lei de Improbidade*

> *Administrativa, permanecendo apenas a responsabilização dos agentes públicos por atos dolosos . 3. A nova redação da LIA promovida por meio da Lei n. 14.230/2021 estabelece a necessidade de que haja a demonstração do elemento subjetivo na conduta do particular em induzir ou concorrer (dolosamente), para a prática do ato de improbidade administrativa e não a mera obtenção de benefício a partir da conduta alheia; situação não evidenciada na espécie*". (TJ/MT, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, apelação 002805-24.2017.8.11 .0041, relatora Desembargadora Helena Maria Bezerra Ramos, Dje 29/05/2024)

Em suma, a improbidade administrativa tem por pressuposto a relação de sujeição funcional à Administração Pública. Ainda que o particular atue com dolo, sua responsabilização independe da participação de ao menos um agente público. Ausente este, não subsiste a pretensão punitiva estatal.

2.4. Da manifestação do Ministério Público.

Cumpre ainda destacar que o Ministério Público, parte legitimada ativa, manifestou-se, nos memoriais finais (Id. 162699198), pela improcedência da ação, reconhecendo a insuficiência probatória quanto à responsabilização dos réus, especialmente os agentes públicos.

Deste modo, a análise da presente demanda evidencia a convergência entre a insuficiência probatória constatada pelo Juízo e o reconhecimento expresso dessa deficiência pelo próprio autor da ação. Tal convergência reforça a solidez da conclusão pela improcedência dos pedidos formulados.

Conforme estabelecido no art. 373, I, do Código de Processo Civil, o ônus de demonstrar os fatos constitutivos do direito alegado recai sobre o autor da demanda. Em ações de improbidade administrativa, especialmente sob a égide da Lei n.º 14.230/2021, essa exigência assume contornos ainda mais rigorosos diante da necessidade de comprovação inequívoca do dolo específico.

No caso, a dupla convergência, judicial e ministerial, pela improcedência da demanda, fundamentada na ausência de provas suficientes para a caracterização do dolo específico, constitui blindagem jurídica contra eventual questionamento da decisão.

Com efeito, a manifestação ministerial pela improcedência representa, em última análise, o reconhecimento de que a presente demanda não reuniu os elementos probatórios indispensáveis ao êxito da pretensão. Tal posicionamento corrobora, sob a ótica da prudência processual, a conclusão pela ausência de requisitos legais para o acolhimento da demanda.

3. Dispositivo.

Ante o exposto, com fundamento no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, **JULGO IMPROCEDENTES**os pedidos formulados na presente Ação Civil Pública, extinguindo o feito com resolução de mérito em relação a todos os réus, nos termos das razões acima expostas.

Reconheço:

A ausência de dolo específico dos agentes públicos;

A impossibilidade de responsabilização autônoma dos particulares, conforme jurisprudência dominante;

E a manifesta ausência de interesse público em prosseguir na demanda, evidenciada pela retratação final do Ministério Público.

Sem condenação em custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei n.º 7.347/1985.

Transitada em julgado, ao arquivo.

Cumpra-se.

(datado e assinado digitalmente)

Juiz(a) de Direito designando(a) para o NAE
PORTARIA CGJ N. 140/2025-GAB-CGJ.

Assinado eletronicamente por: **LAURA DORILÊO CÂNDIDO**
https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDAMCWHTGRB

PJEDAMCWHTGRB