



Poder Judiciário do Estado de Goiás

Vara da Fazenda Pública Municipal, de Registros Públicos e Ambiental

Comarca de Anápolis

Processo: 0449296-33.2010.8.09.0006

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

Requerido (a): GILBERTO ALVES JUNIRO

SENTENÇA

I – RELATÓRIO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, devidamente representado nos autos por intermédio dos Promotores de Justiça em exercício nesta Comarca, ajuizou a presente **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa com Pedido Liminar de Indisponibilidade de Bens** em face dos réus **PEDRO FERNANDO SAHIUM, RAFIC MOUNIR KHOURI E GILBERTO ALVES JÚNIOR**.

Como sustentáculo de sua pretensão, afirma que o réu PEDRO FERNANDO, durante o período em que exerceu o cargo de Prefeito do Município de Anápolis e, assistido pelos réus RAFIC e GILBERTO, praticaram ato de improbidade administrativa que lhes rendeu proveito pessoal em detrimento do erário.

Assevera que os réus teriam patrocinado fraude na realização de um conjunto de licitações e dispensa de certames envolvendo a empresa **ÉTICA CONSULTORIA, AUDITORIA, PLANEJAMENTO E PROJETOS LTDA** no período havido entre os anos de 2004 e 2005.

Alega que o prejuízo ao Erário por conta do desvio de recursos públicos perfaz o valor total de R\$495.000,00 (quatrocentos e noventa e cinco mil reais); atualizado no instante de propositura da lide para R\$1.485.000,00 (um milhão, quatrocentos e oitenta e cinco mil reais).

Imputa aos réus responsabilidade direta na implementação das fraudes, pontuando que o requerido PEDRO FERNANDO SAHIUM ocupava o cargo de Prefeito Municipal; o demandado RAFIC MOUNIR KHOURI atuava como Secretário Municipal de Gestão e Planejamento e o réu GILBERTO ALVES JÚNIOR trabalhava em proveito da empresa **ÉTICA CONSULTORIA**.

Requer, a concessão de liminar de indisponibilidade dos bens que compõem o patrimônio dos réus para garantir a recomposição do erário.

No mérito, roga o julgamento de procedência da ação civil e a consequente condenação dos réus nas penas civis previstas no artigo 12, incisos I, II e III da Lei 8.429/92.

Liminar deferida no evento 03 – documento 14, decretando a indisponibilidade dos bens que compõem o patrimônio dos réus e ordenando suas notificações para que apresentassem defesa preliminar.

O veículo VW Crossfox 1.6 MI, placas NKC-4564, registrado em nome do réu PEDRO FERNANDO SAHIUM no DETRAN/GO, teve sua propriedade indisponibilizada via ofício encaminhado ao DETRAN/GO no evento 03 – documento 16 e resposta subsequente da restrição no evento 03 – documento 45.

O réu PEDRO FERNANDO SAHIUM apresentou defesa preliminar no evento 03 – documento 46. Em síntese, alega que não há nos autos qualquer cogitação e que tenha participado do procedimento de licitação. Defende que a Comissão de Licitação e o Procurador Geral do Município atestaram a legalidade e normalidade do processo licitatório.

Afirma que a inexigibilidade de licitação é uma figura legal consubstanciada no art. 25 da Lei 8.666/93 e que as falhas no procedimento de inexigibilidade não decorreram de ato ou omissão do prefeito.

Alega que a responsabilidade por improbidade não é objetiva, não se presume, demandando prova inequívoca do dolo. Dessa forma, pugna pelo indeferimento da inicial com relação a Pedro Fernando.

Manifestação do Ministério Público pela rejeição dos argumentos sustentados pelo demandado Pedro Fernando Sahium, e pelo recebimento da peça vestibular (evento 03 – documento 53).

Os réus RAFIC MOUNIR e GILBERTO ALVES ficaram revéis.

O Município de Anápolis se habilitou no processo e apresentou manifestação no evento 03 – documento 57, requerendo a procedência do pedido exordial com relação aos réus Gilberto Alves Júnior e Racif Mounir Khouri, e pela exclusão do feito de Pedro Fernando Sahium.

Decisão admitindo a denúncia no evento 03 – documento 97.

Os réus PEDRO e RAFIC foram citados e contestaram no evento 03 – documentos 118 e 123.

Inicialmente, Pedro Fernando arguiu preliminar de cerceamento de defesa nos processos administrativos referentes aos contratos objeto da presente demanda. No mérito, alega que a tese que embasa

a presente demanda funda-se tão somente na afirmação de terceiros. Prossegue afirmando que não possuía conhecimento das possíveis fraudes no processo licitatório.

Afirma que tomou conhecimento sobre a suposta fraude no processo licitatório no segundo semestre de 2005, e que manteve o contrato buscando garantir a continuidade do serviço público e o bem comum da comunidade, já que a rescisão acarretaria malefícios de elevada monta para a administração pública.

Diz que na remota hipótese de ser verídica as condutas que lhe são imputadas, restará evidenciada a conivência dos servidores depoentes, que descumpriram dever positivado em lei.

Sustenta inexistir fracionamento de despesas, e que a contratação de assessoria contábil mediante inexigibilidade de licitação é permitida pela lei 8.666/93.

Pugna pela revogação da decisão liminar de indisponibilidade de bens e pela inclusão dos servidores Cristiano Ferreira Chagas, Genecil Turcio, Coraneide Azevedo Souza e Edmar de Sousa Moura no polo passivo.

No mérito, requer a improcedência do pedido inicial.

Racif Mounir Khouri arguiu, inicialmente, prejudicial de prescrição e preliminar de cerceamento de defesa nos processos administrativos. Quanto ao mérito, alega que não há nos autos prova de que o réu convocava reuniões, e ou intermediava os representantes da empresa ética perante os funcionários da prefeitura municipal. Diz que a documentação contida nos autos prova que as contratações estavam sendo realizadas pelo Fundo municipal de Educação ou pelo Fundo Municipal de Saúde.

Defende que as provas da suposta coação contra os membros das comissões permanentes de licitação são frágeis, distorcidas e dotadas de inverdades, e que não possui nenhuma ligação com os supostos atos ímprobos objeto da presente ação.

Sustenta que na remota hipótese de ser verídica as condutas que lhe são imputadas, restará evidenciada a conivência dos servidores depoentes, que descumpriram dever positivado em lei.

Alega inexistir fracionamento de despesas, e que a contratação de assessoria contábil mediante inexigibilidade de licitação é permitida pela lei 8.666/93.

Pugna pela revogação da decisão liminar de indisponibilidade de bens e pela inclusão dos servidores Cristiano Ferreira Chagas, Genecil Turcio, Coraneide Azevedo Souza e Edmar de Sousa Moura no polo passivo.

No mérito, requer a improcedência do pedido inicial.

O réu GILBERTO ALVES foi citado pessoalmente e permaneceu revel, deixando de apresentar contestação (ev. 03 – arquivo 108, pág. 2.790 do pdf).

Impugnação apresentada pelo Ministério Público no evento 03 – documento 127.

Decisão de saneamento no evento 05. Rejeitou as preliminares suscitadas pelos requeridos e ordenou a intimação das partes para especificarem as provas que desejam produzir.

O MINISTÉRIO PÚBLICO e os réus PEDRO FERNANDO SAHIUM e RAFIC MOUNIR KHOURI solicitaram a produção de prova testemunhal nos eventos 29 e 31.

Despacho designando audiência instrutória no evento 35.

Na pendência da audiência, o réu PEDRO FERNANDO solicitou no evento 58 a liberação da indisponibilidade registrada a margem do prontuário do veículo VW Crossfox 1.6 MI, placas NKC-4564, no DETRAN/GO.

Como fundamento do pedido, diz que figura como devedor da UNIÃO na execução n.o 3071-92.2012.4.01.3502 que corre perante o juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Anápolis e, naqueles autos, o mesmo veículo Crossfox foi objeto de penhora, alienação judicial e arrematação pela esposa do réu, Sra. ROSANA GUIMARÃES LOBO SAHIUM.

Sustenta que, em razão da arrematação do bem em proveito de sua esposa, ratificada pelo juiz federal, deve este juiz cível, também, ordenar a baixa da restrição judicial expedida nestes autos de ação civil pública porque a continuidade do gravame obsta o cumprimento da carta de adjudicação.

Decisão judicial lançada no evento 59, sinalizando inviabilidade para a concessão do pedido, mas, oportunizando à parte prazo para juntada de subsídios adicionais para melhor compreensão da matéria.

O réu PEDRO FERNANDO reiterou os termos da solicitação nos eventos 61 e 63.

Decisão proferida à mov. 64 determinando a intimação de Pedro Fernando para esclarecer a data de efetivação da penhora ordenada pelo juiz federal nos autos da execução n. 3071-92.2012.4.01.3502, e informar se naqueles autos foi apurada a ordem de preferência dos gravames que recaiam sobre o veículo para garantia a reserva do valor apurado em proveito do credor melhor colocado na lista. Ainda, determinou a expedição de ofício ao juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Anápolis para conhecimento da decisão.

Rosana Guimarães Lobo Sahium manifestou-se no ev. 68 requerendo a desconstituição da ordem de indisponibilidade. No ato, juntou cópias dos autos da execução demonstrando que a penhora ordenada pelo juízo federal ultimou-se em 27/11/2012, ou seja, após a indisponibilidade decretada com primazia nestes autos em 21/03/2011.

Despacho de ev. 69 determinando o cumprimento da parte final da decisão de ev. 64.

Ofício expedido no ev. 73.

Resposta no ev. 77.

Parecer ministerial no ev. 83 pela expedição de novo ofício ao juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária da Comarca Anápolis-GO a fim de questioná-lo se, preliminarmente à alienação, foi apurada a lista de preferência das penhoras/indisponibilidades que recaiam sobre o veículo Crossfox 1.6, placa NKC-4564, considerando que a indisponibilidade do referido automóvel foi consumada nestes autos em 21/03/2011, portanto, antes da penhora ordenada pelo juízo federal nos autos da execução n. 3071-92.2012.4.01.3502, ultimada em 27/11/2012.

O Requerido Pedro Fernando Sahium manifestou-se no ev. 110 requerendo o cancelamento da audiência designada no ev. 35, para que este juízo promova o saneamento do feito.

Ata de audiência anexada no ev. 116. No ato, o procurador do Réu Pedro Fernando desistiu do pedido de cancelamento da audiência e manifestou concordância com a realização do ato.

O Ministério Público manifestou-se no ev. 131 indicando novo endereço para intimação das testemunhas não localizadas anteriormente.

No ev. 134, os Requeridos Racif Mounir Khouri e Pedro Fernando Sahium requereram a expedição de ofício ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, para encaminhar cópias integrais do Processo no 08139/08 do Tribunal de Contas do Município.

Pedro Fernando Sahium manifestou-se no ev. 136 requerendo o chamamento do feito a ordem para determinar a baixa da disponibilidade sobre o veículo VW Crossfox 1.6 MI, placas NKC-4564.

Despacho proferido no ev. 139 determinando a remessa dos autos ao Ministério Público para parecer acerca do pedido de liberação da indisponibilidade do veículo.

Parecer ministerial no ev. 144 pela reiteração do ofício ao juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária da Comarca de Anápolis fim de questioná-lo se, preliminarmente à alienação, foi apurada a lista de preferência das penhoras/indisponibilidades que recaiam sobre o veículo Crossfox 1.6, placa NKC-4564, bem

como pela expedição de ofício ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás para encaminhar a cópia integral do Processo n. 08139/08, formulado na movimentação n. 134.

Despacho de ev. 147 postergando a análise do pedido de liberação da indisponibilidade do veículo para após a reposta do ofício expedido. Ainda, acolheu o requerimento ministerial, determinando as providencias para as diligencias requisitadas.

Audiência de instrução e julgamento redesignada no ev. 149.

Ofícios expedidos nos eventos 177 e 178.

Ata de audiência no ev. 199.

Alegações finais apresentadas pelo Ministério Público no ev. 205 pelo reconhecimento da atipicidade da conduta imputada aos Réus Gilberto Alves Júnior e Pedro Fernando Sahium, prevista no inciso I do art. 11 da Lei 8.429/92, atualmente revogada, e pela condenação do réu **Gilberto Alves Júnior** nas sanções civis relacionadas no artigo 12, incisos I e II, pela prática das infrações insertas nos artigos 9 e 10 da Lei n. 8.429/92, bem como os réus **Rafic Mounir Khouri e Pedro Fernando Sahium**, nas sanções civis relacionadas no artigo 12, inciso II, pela prática das infrações insertas no artigo 10 do mesmo diploma legal.

Memoriais escritos apresentados pelos Requeridos Rafic Mounir Khouri e Pedro Fernando Sahium no ev. 208.

Vieram-me conclusos.

É o breve relatório. Decido.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Verifico que o processo teve tramitação normal e observou os interesses dos sujeitos da relação processual quanto ao contraditório e ampla defesa. Logo, não verifico a presença de qualquer nulidade.

Estão presentes os pressupostos processuais e as condições da ação.

Ante a inexistência de outras provas a serem produzidas e inexistindo preliminares a serem enfrentadas, passo ao julgamento do mérito.

Inicialmente, esclareço que o inquérito civil caracteriza-se como peça investigativa, não tendo o condão de comprovar o alegado, servindo apenas de parâmetro e como indício para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Dessa forma, não há acusação formal, mas tão somente investigações direcionadas à colheita de elementos de informação para subsidiar a propositura da ação de improbidade.

O entendimento jurisprudencial sintoniza para a mesma vertente:

*APELAÇÃO CÍVEL - AUTOS N° 049695.34.2017.8.09.0087 Comarca : ITUMBIARA
Apelante : JHULY KELLY FERREIRA RODRIGUES E OUTRO Apelado : MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS Relator : Des. Gilberto Marques Filho EMENTA:
APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE MAQUINÁRIOS E DE SERVIDORES
MUNICIPAIS. NULIDADE DO INQUÉRITO CIVIL. AFASTADA. INADEQUAÇÃO DA
VIA ELEITA. NÃO CONFIGURADA. CONDUTA IMPROBA. DEMONSTRADA.
PENALIDADE. MANTIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. 1 - As garantias constitucionais
da ampla defesa e do contraditório não são aplicáveis na fase do inquérito civil, pois tem
natureza administrativa, de caráter pré-processual, que se destina à colheita de
informações para propositura da ação civil pública. 2 - A ação civil pública é a medida
processual adequada para apurar eventual ato de improbidade administrativa, nos termos
da Lei n° 8.429/92, alterada pela Lei n° 14.230/21. 3 ? Constatada, por meio das provas
produzidas nos autos, a utilização de máquinas pertencentes ao poder público, além da
mão de obra de servidores públicos na realização de obra em propriedade privada, resta
caracterizado o ato de improbidade administrativa descrito artigo 9º, inciso IV, da LIA. 4
? Considerando que o julgador aplicou a penalidade em sintonia com os princípios da
proporcionalidade e razoabilidade, não há que falar em redução da pena imposta.
Apelação conhecida e desprovida. (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO ->
Recursos -> Apelação Cível 0049695-34.2017.8.09.0087, Rel. Des(a).
DESEMBARGADOR GILBERTO MARQUES FILHO, 3ª Câmara Cível, julgado em
11/07/2023, DJe de 11/07/2023)*

Embora o representante ministerial tenha sustentado o aforamento da ação levando em conta os elementos coletados no inquérito civil, os fatos devem ser elucidados através de uma dilação probatória, respeitando-se os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Dessa forma, passo à análise das imputações feitas à cada um dos Requeridos.

- Do Requerido PEDRO FERNANDO SAHIUM

No caso em tela, o Ministério Público do Estado de Goiás imputou ao Réu Pedro Fernando Sahium a prática de ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, prevista no art. 10 da Lei 8.429/92, *in verbis*:

“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: (Redação dada pela Lei n° 14.230, de 2021)

(...)”

Discorre o representante do Ministério Público que recebeu uma representação encaminhada a Promotoria de Justiça na data de 28/04/2005, que tratava de irregularidades nas contas da Secretaria

Municipal de Educação, razão pela qual deflagrou-se procedimento de investigação sobre suposta malversação do erário do Município de Anápolis mediante fraude em certames licitatórios.

Quanto à conduta do ex-prefeito, afirma que deve ser ele penalizado devido a sua conduta omissa e dolosa face das inúmeras irregularidades perpetradas durante sua gestão.

Todavia, da análise dos fatos narrados na exordial e das provas produzidas nos autos, tanto testemunhal quanto documental, não há como se imputar ao corréu Pedro a prática ato ímprobo visando lesar o patrimônio público.

A testemunha **Cristiano Ferreira Chagas Pio** afirmou que não se recorda do teor das suas declarações prestadas durante o inquérito civil. Disse que *“na época em que eu participei das licitações, enfim, de todo trâmite aí, até então, não vi nenhum tipo de fraude não (...)”*. Alegou que foi ouvido pelo Ministério Público há cerca de 18 (dezoito) anos, na época da gestão de Pedro Sahium. Confirmou que a assinatura firmada à fl. 175 é sua, que prestou o depoimento constante nos autos, mas o teor não se recorda.

Nestes termos, nada foi afirmado quanto à eventual conduta omissa praticada pelo ex-prefeito.

A testemunha **Genecil Turcio** consignou em seu depoimento afirmando ter sofrido Acidente Vascular Cerebral, não se recordando dos fatos.

Sobre tais depoimentos, importa consignar que sequer no inquérito civil imputaram alguma conduta, seja ela comissiva ou omissiva, ao Sr. Pedro Fernandes.

A testemunha Amilton Batista de Faria também afirmou que não se recorda do que foi dito ao Ministério Público quanto aos fatos objeto dos autos. Disse que havia notícias na imprensa de Anápolis afirmando que a empresa ETICA não era especializada na área para qual foi contratada e afirmou que convocou reunião para checar, confirmar, se a empresa estava habilitada para prestar o serviço a que se propunha no edital de licitação.

Quanto ao Sr. Pedro, alegou que conversavam sobre diversos assuntos, sendo possível que tenha o informado sobre os fatos relacionados à empresa ETICA.

Questionado se o ex-prefeito tomou providências ou se manteve a ETICA contratada, afirmou que não tem conhecimento, e que não sabe informar se a empresa continuou prestando os serviços.

Prosseguindo, consignou que se recorda de uma informação na época dos fatos, dando conta de que a contratação havia sido feita de forma regular, lícita e correta, e que não constatou nenhuma irregularidade.

A testemunha **Ernei de Oliveira Pina**, Secretário Municipal de Saúde à época dos fatos, disse tão somente que teve conhecimento da existência da empresa ÉTICA que prestou serviços na secretaria, e que depois ouviu ruídos da existência de problemas com a referida empresa.

Questionado sobre a natureza de tais problema, asseverou que não se recorda exatamente da causa do embate, mas que sabe que se relacionava aos diretores da empresa.

Asseverou ainda que o Sr. Pedro e o Sr. Rafic jamais fizeram algum pedido ou imposição para que a secretaria de saúde contratasse a empresa ética.

Pontuou que teve contato com o Sr. Gilberto, que se apresentou como representante da empresa ética, uma única vez, sendo ele uma pessoa de meia idade, de aproximadamente 40 (quarenta) anos.

A testemunha **Luiz Carlos Duarte Mendes**, Procurador do Município à época dos fatos, disse que quando da contratação da empresa ETICA foi realizado processo de licitação e, após, de dispensa de licitação, com regularidade formal e material.

Afirmou que posteriormente passou a existir alguns problemas com a referida empresa, consistente na prestação de serviços irregular, e que o sócio, que trabalhava também no Tribunal de Contas, foi demitido, tendo a prefeitura que contratar uma nova prestadora de serviços.

Logo, da prova testemunhal produzida nos autos, não há como se responsabilizar o Réu Pedro Fernando Sahium, porquanto não restou demonstrado que o Prefeito Municipal da época tenha participado ou tido conhecimento dos fatos narrados no presente feito ato. Pelo contrário, as testemunhas nada alegaram com relação ao Sr. Pedro.

Nestes termos, importa ressaltar, conforme já consignado supra, que os elementos constantes do inquérito civil possuem valor probatório relativo e não são suficientes a influenciar, com segurança, o entendimento do juízo, carecendo de corroboração das provas produzidas em juízo.

Nesse sentido:

APELO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. ADOÇÃO PARECER MINISTÉRIO PÚBLICO COMO RAZÃO DE DECIDIR. POSSIBILIDADE. I- Consoante permite o Regimento Interno desta Egrégia Corte (art. 210, parágrafo único) e a jurisprudência, inexistente mácula em acórdão que acolhe, como razões de decidir, o parecer do Ministério Público que, de maneira ampla, examina as teses discutidas. II- Pela documentação coligida aos autos as provas mostram-se insuficientes para condenação por ato de improbidade devendo ser mantida a sentença que julgou improcedente os pedidos deduzidos pelo autor, já que não consta dos autos sequer o suposto caderno da capa vermelha onde seria registrado o "procedimento contábil" e tampouco a movimentação da conta bancária pessoal da apelada. III- Frise-se que o valor probatório dos depoimentos

colhidos em sede de inquérito civil público é relativo, uma vez que produzidos de modo unilateral pelo órgão ministerial. O que se apura em um inquérito civil não tem força probatória suficiente para conduzir à inegável convicção do julgador acerca de determinada matéria, uma vez que se trata de prova indiciária que exige confirmação no curso do processo, franqueando-se às partes o exercício do contraditório e da ampla defesa. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDAS. (TJGO, Apelação / Reexame Necessário 0348673-91.2015.8.09.0100, Rel. Des(a). LUIZ EDUARDO DE SOUSA, 1ª Câmara Cível, julgado em 11/03/2020, DJe de 11/03/2020) (g.n.).

Ora, não pode ser o ex-prefeito responsabilizado por ato ímprobo tão somente por terem os fatos ocorridos durante a sua gestão, de forma tal que incumbia à parte promovente o ônus probatório da imputação feita. Portanto, a pretensão ministerial não comporta acolhimento.

- Do Requerido RAFIC MOUNIR KHOURI

Conforme é cediço, a Lei 14.230/2021 alterou todo o sistema de sanção relacionado à prática de atos que caracterizam a prática de improbidade administrativa. Dentre as alterações realizadas, destaca-se a supressão da modalidade culposa de ato administrativo, sendo necessário, a partir de então, que todos os atos de improbidade administrativa sejam cometidos mediante dolo específico, conforme previsão do art. 1º, §1º, c/c art. 17-C, §1º, da Lei 8.429/92.

Assim, para a configuração de ato de improbidade administrativo, qualquer que seja sua modalidade (enriquecimento ilícito, danos ao erário ou violação a princípio da administração), apresenta-se necessária a comprovação do dolo específico, ou seja, a vontade livre e consciente em alcançar determinado resultado ilegal/ilícito.

Afastado o denominado dolo genérico como elemento do tipo, faz-se imprescindível a demonstração, com base em provas irrefutáveis, de que as condutas perpetradas pelo agente ou seu equiparado foram realizadas com a finalidade de obter alguma vantagem para si ou para terceiro, sendo práticas marcadas pela má-fé e desonestidade.

O Supremo Tribunal Federal (STF), na conclusão do julgamento do Tema nº 1.199 (ARE nº 843.989/PR), assentou a tese de que se aplica aos processos em curso a modificação legislativa superveniente que passou a exigir a presença de dolo para a caracterização dos atos de improbidade administrativa, ficando afastada a culpa, veja-se:

[...] RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199. [...] 8. A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º. 9. Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde a edição da Lei 8.429/92 e, a partir da Lei 14.230/2021, foi revogada a modalidade culposa prevista no artigo 10 da LIA. [...].

Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199: "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".(ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022) (grifo nosso).

Dessa forma, considerando o princípio da retroatividade da lei mais benéfica aplicável ao Direito Administrativo Sancionador aos casos não alcançados pela eficácia da coisa julgada, as condutas imputadas que não se enquadrem nas hipóteses constantes do rol taxativo da nova redação do art. 11 da Lei 8.429/92 não ensejam condenação por ato de improbidade administrativa, na esteira do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199.

Nesse sentido, veja-se o entendimento também do Tribunal de Justiça de Goiás:

[...] EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFÍCIOS REQUISITÓRIOS. INFORMAÇÕES NÃO PRESTADAS. INÉRCIA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE ATO ILÍCITO E DOLO. IMPROCEDÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA. 1. Embora os fatos imputados sejam anteriores à vigência da Lei federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, os preceitos relativos à necessidade de dolo para caracterizar o ato ímprobo, excluindo a modalidade culposa, são aplicáveis quando não houver condenação transitada em julgada, de acordo com o Tema 1.199, do excelso Supremo Tribunal Federal. 2. É indispensável a comprovação de que a conduta do réu representou um compromisso com a produção do resultado ilícito (dolo). 3. Não há evidências de ato ilícito praticado pelo agente público na condução da referida diretoria, tampouco comprovação de atuação dolosa. Sem esses requisitos, ficam afastados os atos ímprobos tipificados no artigo 11 da Lei federal nº 8.429/1992. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA, MAS DESPROVIDA. (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível 0055921-07.2014.8.09.0137, Rel. Des(a). Paulo César Alves das Neves, 11ª Câmara Cível, julgado em 09/11/2023, DJe de 09/11/2023) (grifo nosso).

No caso dos autos, nas alegações finais apresentadas, imputa-se ao Requerido Racif Mounir Khouri a suposta prática de ato de improbidade que causa prejuízo ao erário, conduta prevista no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, consistente na prática de ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres do poder público.

Em que pese a conduta atribuída ao Réu possa representar um ato ilegal, não restou demonstrado nos autos o dolo específico necessário para que os atos possam ser considerados como atos de improbidade

administrativa, pois, consoante já afirmado, o próprio art. 17-C, §1º, da LIA dispõe que: “a ilegalidade sem a presença do dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”.

Não foram produzidas provas suficientes a atestar que a conduta do requerido era consciente e especialmente dirigida ao fim de atentar contra a administração pública.

Cabe salientar que o ônus probatório quanto ao dolo era atribuição da parte autora, a teor do art. 373, I, do CPC.

Dessa forma, ausente a comprovação do dolo específico, as condutas imputadas não configuram ato de improbidade administrativa, razão pela qual a improcedência da imputação ao Sr. Racif é medida que se impõe.

Nesse sentido, veja-se o entendimento do Tribunal de Justiça de Goiás:

EMENTA: JUÍZO DE RETRATAÇÃO NA TRIPLA APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ABOLITIO ILLICITI DOS INCISOS I E II, DO ART. 11 DA LIA. DOLO. NÃO VERIFICADO. MEROS INDÍCIOS. TEMA 1.099. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. 1. Com a vigência da Lei n. 14.230/2021, os inciso I e II do art. 11 da Lei n. 8.249/1992, foi revogado e a norma material benéfica deve retroagir, trazendo por consequência, uma verdadeira abolitio illiciti, de modo que os apelantes não podem ser condenados pela prática da referida conduta. TEMA 1.199. 2. A partir da vigência da lei 14.230/2021, a tipificação do ato de improbidade administrativa passou a exigir a comprovação do dolo específico das condutas previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da lei nº 8.429/92. Sem esse elemento essencial (dolo específico), não há falar em ato de improbidade administrativa. 3. À falta de elementos de prova nos leva a não poder se afirmar com a segurança necessária que os réus agiram de forma desonesta, com má-fé e intenção de infringir a lei e causar danos ao erário ou ofensa aos princípios constitucionais da Administração. 4. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público. 5. Ainda que fosse reconhecida a presença do elemento subjetivo, nos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10 da Lei 8.429/92, é indispensável a demonstração de efetivo dano ao erário. Precedentes: REsp.1.233.502.2/MG, Rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA, DJe 23.08.2012; REsp. 1.206.741, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 23.05.2012. 6. JUÍZO DE RETRATAÇÃO POSITIVO. ACÓRDÃO REFORMADO para JULGAR IMPROCEDENTES OS PEDIDOS EXORDIAIS e DAR provimento às apelações de Wellington José Siqueira e José Maria Dias Ferreira, ante a ausência de elemento subjetivo específico (dolo) para configurar das condutas constantes o art. 10 da Lei nº 8.429/92, bem como em razão do abolitio illiciti dos incisos I e II, do art. 11.(TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível 0575011-18.2008.8.09.0148, Rel. Des(a). WILLIAM COSTA MELLO, 1ª Camara Cível, julgado em 27/09/2023, DJe de 27/09/2023) (grifo nosso).

- Do Requerido GILBERTO ALVES JÚNIOR

O Ministério Público do Estado de Goiás atribui ao Réu Gilberto Alves Júnior o protagonismo da trama de fraudes envolvendo a empresa ÉTICA na municipalidade.

Diz que Gilberto, mesmo na condição de servidor do TCM, exerceu junto ao Governo Municipal atividade de consultoria e assessoramento, visando a obtenção de lucro indevido.

Pontua que Gilberto, por não poder exercer tal mister em face da função que exercia nos quadros do TCM, utilizou o nome de seu pai, Gilberto Alves, para a representação formal da empresa Ética, Consultoria, Auditoria, Planejamento e Projetos LTDA, sendo que o representante legal contava, à época dos fatos, com 71 anos de idade, e declarou não entender de contas públicas.

Afirma que quem efetivamente exerceu as atividades relativas à empresa Ética foi Gilberto Alves Júnior, inclusive por meio de falsificação da assinatura de seu pai nos processos de licitação.

Além disso, pontua que Gilberto pressionou vários agentes públicos, dentre eles Secretários Municipais e Vereadores para que procedessem de forma a direcionarem procedimentos licitatórios para a contratação da empresa Ética, a qual representava de fato.

Defende que as condutas do demandado caracterizam-se como comissivas, dolosas, e se enquadram nos arts. 9º, 10º, VIII e 11º da lei 8.429/92, diante do desrespeito aos princípios administrativos, mormente o da moralidade, uma vez que na condição de servidor pertencente aos quadros do TCM, tinha pleno conhecimento e dever de obediência a tais postulados, afigurando-se também a lesão ao erário, tendo em vista a vultuosidade dos contratos pactuados para seu favorecimento.

Inicialmente, verifico que o Sr. GILBERTO ALVES foi citado pessoalmente e permaneceu inerte, deixando de apresentar contestação (ev. 03 – arquivo 108, pág. 2.790 do pdf).

Dessa forma, **decreto** a revelia de Gilberto Alves Júnior, nos termos do artigo 344, do Código Processual Civil de 2015 – CPC/15, **sem aplicar-lhes** seus efeitos, conforme artigo 345, inciso I, de referido diploma legal.

Conforme já delineado supra, a Lei 14.230/2021 alterou todo o sistema de sanção relacionado à prática de atos que caracterizam a prática de improbidade administrativa. Dentre as alterações realizadas, destaca-se a supressão da modalidade culposa de ato administrativo, sendo necessário, a partir de então, que todos os atos de improbidade administrativa sejam cometidos mediante dolo específico, conforme previsão do art. 1º, §1º, c/c art. 17-C, §1º, da Lei 8.429/92.

No caso dos autos, imputa-se ao requerido a suposta prática das condutas descritas nos arts. 9º, 10º, VIII e 11º, I, da Lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida

em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

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; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Extrai-se das disposições supra, que a Lei 14.230/2021 revogou o inciso I do art. 11 da Lei 8.429/92.

Nesse cenário, ainda que os atos tidos como ímprobos tenham sido praticados antes da Lei n. 14.230, tem-se que a mudança legislativa mais benéfica ao réu deve ser aplicada de forma retroativa, em observância ao princípio da retroatividade da lei mais benéfica, previsto no art. 5º, XL, da Constituição Federal.

Dessa forma, reconheço a atipicidade dessa conduta prevista no art. 11 da Lei 8.429/92 imputada ao Réu.

Quanto à conduta constante no art. 10º da mesma lei, verifica-se que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, por meio da resolução de nº 05896-08 julgou legais as contratações feitas com a empresa ÉTICA, afastando a alegação de fracionamento de despesas e de ilegalidade da inexigibilidade de licitação.

Neste mesmo sentido, **a testemunha Luiz Carlos Duarte Mendes**, Procurador do Município à época dos fatos, consignou que quando da contratação da empresa ÉTICA foi realizado processo de licitação e, após, de dispensa de licitação, sendo reconhecida a regularidade formal e material do procedimento.

Afirmou que posteriormente passou a existir alguns problemas com a referida empresa, consistente na prestação de serviços irregular, e que o sócio, que trabalhava também no Tribunal de Contas,

foi demitido, tendo a prefeitura que contratar uma nova prestadora de serviços.

Não há, entretanto, documento nos autos que demonstrem ter sido a contratação rescindida por eventual fraude praticada no ato da contratação, sendo impossível atribuir tal conduta ao Requerido quando não há prova no feito nesse sentido.

Ademais, não há que se falar em lesão ao erário quando os serviços foram efetivamente prestados.

Também não prospera a imputação prevista no art. 9º da Lei 8.429/92.

Isto porque, não houve enriquecimento ilícito **pelo Requerido**, já que os pagamentos **reverteram-se em favor de terceiro, qual seja, a empresa de seu genitor**, bem como não há que se falar em vantagem patrimonial indevida, pois, conforme já delineado supra, os serviços foram efetivamente prestados.

Frise-se, há julgamento realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás reconhecendo a regularidade do procedimento de licitação realizado.

Eventual procedência da ação com a condenação do demandado nas penalidades previstas no art. 12 da referida lei, consistente na perda de bens e valores e ressarcimento do dano, implicaria em enriquecimento ilícito da administração pública, o que não pode ser admitido por este juízo.

Nesse sentido:

*PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS Gabinete do Desembargador Leobino Valente Chaves Apelação Cível nº 5266425-57.2020.8.09.0051 Comarca de Goiânia Apelante: Presta Serviços Técnicos Eireli Apelados: Estado de Goiás e outro Relator: José Ricardo M. Machado EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. RETENÇÃO DO PAGAMENTO COM EFEITO PRETÉRITO. GLOSAS. SERVIÇO EFETIVAMENTE PRESTADO. ILEGALIDADE. ENRIQUECIMENTO INDEVIDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PEDIDO DE RESTITUIÇÃO. ÓBICE NA SÚMULA 269 DO STF. 1. A Lei nº 8.666/93, no artigo 80, inciso IV, e no artigo 87, somente admite a retenção de créditos decorrentes do contrato nos casos de aplicação de multa ao particular em valor que supere a garantia da execução do contrato, limitada à diferença apurada, e de rescisão unilateral pelo descumprimento de cláusulas contratuais, sendo que, nesse caso, a retenção só poderá ser realizada até o limite do prejuízo decorrente da inexecução ensejadora da rescisão contratual. 2. Sendo assim, **a retenção de valores decorrente de serviço já prestado mostra-se arbitrária e ilegal, com o consequente enriquecimento ilícito da parte apelada.** Precedente do STJ. 3. No que pertine ao pedido de restituição das glosas retidas indevidamente, nos termos da Súmula 269 do STF, o mandado de segurança não é substitutivo da ação de cobrança, sendo esta via processual inadequada para mencionado pedido. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E PARCIALMENTE PROVIDA. (TJ-GO 5266425-57.2020.8.09.0051, Relator: JOSÉ RICARDO M. MACHADO, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 19/10/2022)*

Consigno que a **Lei nº 8.429/92** regulamenta os atos de improbidade administrativa, e suas consequências, dividindo as **condutas ímprobas em três grupos**: a) art. 9º: condutas que importam

em enriquecimento ilícito; b) art. 10: condutas causadoras de lesão ao erário; c) art. 11: condutas que atentem aos princípios da Administração Pública.

Logo, a improbidade administrativa está associada à noção de desonestidade e má-fé do agente público, quando do exercício da função pública; ao revés, a probidade administrativa implica no dever de *"funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa."* (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo. 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p-669**).

É fato incontroverso que o Requerido Gilberto Alves Júnior se fazia passar pelo seu genitor, Sr. Gilberto Alves, como representante legal da empresa Ética, Consultoria, Auditoria, Planejamento e Projetos Ltda, e administrava irregularmente a empresa o pai, passando a prestar serviços ao Município de Anápolis, ao mesmo tempo em que era servidor do órgão fiscalizador, tendo livre trânsito, acesso e conhecimento de informações e facilidade na obtenção de documentos.

Em razão destas condutas, o Requerido em questão teve sua demissão decretada por meio do processo administrativo disciplinar de nº 24675/2004.

Não obstante, os fatos apurados evidenciaram **violação aos princípios da administração pública**, especialmente da moralidade e impessoalidade, diante da existência de conflito de interesses envolvendo o dever público e o interesse privado do servidor, que valeu-se do cargo público, facilidades e influência que detinha para alcance do fim planejado.

Latente na conduta do requerido, dessa forma, a existência do dolo em burlar os princípios administrativos, e praticar ato com finalidade diversa daquela prevista na norma jurídica.

Ocorre que na inicial apresentada, o Ministério Público imputa ao Réu as disposições dos arts. 9º e 10º da lei de improbidade, condutas, no entanto, inexistentes, uma vez que, conforme consignado em linhas pretéritas, foi reconhecida a legalidade da licitação e da dispensa de licitação realizada, restando afastado enriquecimento ilícito e dano ao erário por violação à licitude de processo licitatório.

Logo, eventual demanda em face do Requerido Gilberto Júnior deve observar as disposições contidas no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, e não às imputações feitas no presente feito, levando, portanto, à improcedência do pedido inicial.

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fundamento no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos deduzidos na petição inicial.

Sem custas e honorários, em função da aplicação analógica do artigo 18 da Lei 7.347/1985.

Sentença não sujeita à remessa necessária, conforme disposição do art. 17-C, §3º, da LIA c/c art. 14 do CPC.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Havendo interposição de recurso, considerando-se que não existe mais juízo de admissibilidade no 1º grau de jurisdição (1.010, §3º, Código de Processo Civil), intime-se a parte recorrida para responder, caso queira, no prazo legal.

Juntadas as contrarrazões, ou escoado o prazo em manifestação, certifique-se nos autos e remeta-se ao Tribunal de Justiça, com as cautelas de estilo e nossas respeitosas homenagens.

Transitada em julgado, arquivem-se os autos com as devidas baixas.

Anápolis/GO, data e hora da assinatura eletrônica.

Gabriel Lisboa Silva e Dias Ferreira

Juiz de Direito