

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

NAUJ - NÚCLEO DE APOIO ÀS UNIDADES JUDICIAIS

Processo nº 0801235-53.2020.8.10.0053

Classe: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

Requerente: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

Requerido: NELSON HORACIO MACEDO FONSECA e outros (5)

Advogado (s): Advogado do(a) REU: REGIONE TEIXEIRA DA SILVA - MA12649-A

Advogados do(a) REU: GALENO CHAVES DA COSTA - MT11902/B, MATHEUS CIRQUEIRA BARROS RODRIGUES - MA20426

Advogado do(a) REU: DEMOSTENES VIEIRA DA SILVA - MA6414-A

Advogado do(a) REU: GALENO CHAVES DA COSTA - MT11902/B

Advogado do(a) REU: MARIZA AMORIM FONSECA - MA18201

SENTENÇA

I. RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, qualificado nos autos, em 26 de maio de 2020, em desfavor de NELSON HORACIO MACEDO FONSECA (ex-Prefeito), JARBAS MACEDO FONSECA (irmão do Prefeito), ANTONIO PORTILHO FONSECA FILHO (irmão do Prefeito e ex-Controlador Geral), ALBERTO FERREIRA LIMA (ex-Secretário Municipal de Infraestrutura), RODRIGO MARQUES DE MEDEIROS LINS (ex-Secretário Municipal de Transportes) e ADRIANO CHAVES DA COSTA (ex-Secretário Municipal Adjunto de Transporte), buscando a responsabilização dos Requeridos pela prática de condutas que, em tese, se amoldam nos artigos 9º (enriquecimento ilícito, notadamente incisos IV e XII), 10 (prejuízo ao erário, notadamente inciso XIII) e 11 (atentado contra princípios, notadamente inciso I) da Lei n.º 8.429/1992, em sua redação original, e a consequente aplicação das sanções previstas no artigo 12, I, II e III da citada legislação.



A petição inicial (ID 31339344) narrou que, após a instauração do Procedimento Preparatório n.º 021/2017, constatou-se a ocorrência de um acidente de trânsito envolvendo um caminhão de propriedade do Município de Porto Franco, carregado com combustíveis, na região de Balsas/MA, em março de 2017. O *Parquet* sustentou que os Requeridos NELSON HORACIO MACEDO FONSECA, JARBAS MACEDO FONSECA e ANTONIO PORTILHO FONSECA FILHO teriam se apropriado de bem público — especificamente R\$ 10.800,00 (dez mil e oitocentos reais) em combustíveis — e utilizado, para fins particulares, o veículo e o motorista (Sr. Luiz Francisco do Nascimento, vulgo Renatão) do município, com o propósito de transportar o combustível até uma fazenda de propriedade da família Fonseca. Ademais, imputou-se aos Requeridos ALBERTO FERREIRA LIMA, RODRIGO MARQUES DE MEDEIROS LINS e ADRIANO CHAVES DA COSTA a participação ativa nos atos, pois teriam dado a ordem ao servidor municipal para realizar a viagem. A inicial pleiteou o ressarcimento integral do dano e o bloqueio cautelar de bens dos Requeridos no valor total de R\$ 21.600,00 (vinte e um mil e seiscentos reais), visando garantir o ressarcimento e a multa civil (ID 31339344).

O Juízo, por meio do despacho de ID 49147419 (15/07/2021) e reiterado em ID 82533269 e seguintes (14/12/2022), determinou a notificação dos Requeridos para apresentarem manifestação prévia, conforme a sistemática processual vigente à época, nos termos do art. 17, § 7º, da Lei n.º 8.429/1992 em sua redação anterior.

Os Requeridos apresentaram suas defesas através das contestações e manifestações. NELSON HORACIO MACEDO FONSECA, em sua contestação (ID 87279956), arguiu preliminares de inépcia da inicial por ausência de individualização de conduta e de elementos probatórios mínimos, bem como o excesso de prazo no procedimento administrativo. No mérito, defendeu a total improcedência da ação por inexistência de ato ímprobo, ressaltando a ausência de dolo e de conhecimento dos fatos, anexando trechos dos depoimentos colhidos no procedimento preparatório que atestariam que o combustível foi adquirido e pago pelo corréu JARBAS em conta particular, e não pela Prefeitura. Além disso, invocou a aplicação imediata e retroativa da Lei n.º 14.230/2021, que passou a exigir o dolo para a configuração de todos os atos de improbidade, notadamente a revogação da modalidade culposa do art. 10 e a revogação do extinto inciso I do art. 11 da LIA.

ALBERTO FERREIRA LIMA (ID 87213122) e ADRIANO CHAVES DA COSTA (ID 87007147) também apresentaram contestações detalhadas, reiterando as preliminares de inépcia por ausência de individualização da conduta e ilegitimidade passiva, vez que, na qualidade de Secretário de Infraestrutura e Secretário Adjunto de Transportes, respectivamente, não detinham poder de decisão isolada para determinar o uso do veículo ou a requisição de combustível para fins particulares. Sublinharam a inexistência de dolo, de enriquecimento ilícito ou de dano ao erário, alegando que o acervo fático se resume a relatos desconexos e motivados por paixões políticas, insuficientes para imputar a má-fé exigida pela novel Lei de Improbidade Administrativa. ANTONIO PORTILHO FONSECA FILHO (ID 85565952) apresentou manifestação com preliminar de inépcia da inicial e, no mérito, negou conhecimento do ocorrido, aduzindo que a nota de esclarecimento foi emitida por determinação sua, mas com informações fornecidas pelo Secretário de Comunicação, e que o combustível não era público.

O Juízo proferiu decisão (ID 106314816) em 19/11/2023, recebendo a petição inicial por preenchidos os requisitos do art. 319 do Código de Processo Civil e afastando a prescrição, bem como decretando a revelia dos Requeridos RODRIGO MARQUES DE MEDEIROS LINS e ALBERTO FERREIRA LIMA, embora tenha ressalvado a não aplicação dos efeitos da revelia, com base no Art. 17, § 19, da Lei n.º 8.429/1992. Ademais, considerando a superveniência e a nova sistemática da Lei n.º 14.230/2021, determinou a intimação do Ministério Público para, querendo, oferecer Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), nos termos do art. 17-B da LIA.

O Ministério Público ofertou a proposta de ANPC (ID 111283508), requerendo o ressarcimento integral e atualizado do valor de R\$ 10.800,00 mais o pagamento de prestação pecuniária por cada Requerido no valor de R\$ 3.000,00. Os Requeridos ALBERTO FERREIRA LIMA, ADRIANO CHAVES DA COSTA e RODRIGO MARQUES DE MEDEIROS LINS manifestaram recusa expressa à proposta de acordo, pleiteando o prosseguimento da instrução processual para comprovação de sua inocência (ID 156504616 e ID 159567997). NELSON HORACIO MACEDO FONSECA manifestou ciência, sem concordância ou discordância (ID 155492476).

É o relatório. Passo a decidir.



II. FUNDAMENTAÇÃO

I. DO CABIMENTO DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE

Inicialmente, cumpre analisar a possibilidade de julgamento imediato do mérito, sem que tal procedimento configure o alegado cerceamento de defesa, suscitado genericamente nas contestações que pugnavam expressamente pela produção de provas e a consequente fase instrutória. O feito encontra-se maduro para julgamento, nos termos do artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil, uma vez que a matéria discutida, embora complexa em sua essência administrativa, permite a decisão do mérito mediante a análise dos documentos já colacionados aos autos e dos argumentos articulados pelas partes litigantes, que demonstraram, por meio do confronto entre a inicial e as defesas, a suficiência do acervo probatório pré-constituído.

O pedido de produção de provas, ainda que formulado pelos Requeridos, que se recusaram à proposta de Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), deve ser confrontado com a natureza do direito material envolvido e com a evidência necessária para a subsunção da conduta ao tipo de improbidade, conforme a atual redação da Lei n.º 8.429/1992. O Juiz, como destinatário da prova, detém a prerrogativa de avaliar a utilidade e a pertinência dos elementos de convicção almejados pelas partes, cabendo a ele indeferir as diligências inúteis ou meramente protelatórias, de acordo com o princípio do livre convencimento motivado. Esta premissa decorre da conjugação dos artigos 370 e 371 do Código de Processo Civil, que conferem ao Magistrado a direção do processo e a incumbência de zelar pela rápida solução do litígio, o que exige a ponderação entre o direito fundamental à prova e os princípios da economia e celeridade processual.

No caso concreto, toda a narrativa fática do Ministério Público foi construída com base em depoimentos colhidos durante o Procedimento Preparatório, documentos estes que já instruem a petição inicial. As teses de defesa dos Requeridos, por sua vez, confrontaram diretamente o elemento subjetivo das condutas, o dolo, e a materialidade do dano (Art. 10), utilizando-se dos mesmos depoimentos e de elementos de natureza unicamente fática que poderiam ter sido comprovados de imediato, tal como a origem do pagamento do combustível, alegadamente realizado por conta particular de um dos réus, e não pelo Erário Municipal. A inexistência de indícios suficientes de dolo, conforme se demonstrará na análise meritória, é uma conclusão que pode ser extraída dos próprios documentos e depoimentos que já integram o processo, tornando desnecessária a reiteração da oitiva de testemunhas ou a produção de prova pericial, sobretudo porque o ônus da prova do elemento subjetivo recai inteiramente sobre o órgão ministerial.

Desse modo, a decisão de prosseguir para o julgamento final neste momento processual é amparada pela legislação processual e pela jurisprudência pacífica, que reconhece não haver cerceamento de defesa quando o julgador, convencido da suficiência dos elementos probatórios já existentes nos autos para a formação de seu livre convencimento, mormente quando se trata de elementos que definem a tipicidade da conduta na improbidade administrativa, dispensa a produção de atos instrutórios complementares que se revelem meramente protelatórios ou desnecessários à elucidação da controvérsia principal, qual seja, a configuração do dolo.

II. DA APLICAÇÃO INTERTEMPORAL DA LEI N.º 14.230/2021 E O REQUISITO DO DOLO

O presente feito foi ajuizado em maio de 2020, sob a égide da Lei n.º 8.429/1992, antes das profundas alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021, que entrou em vigor em 26 de outubro de 2021. A nova legislação alterou significativamente o regime de responsabilização por atos de improbidade administrativa, especialmente ao exigir o elemento subjetivo do dolo para todas as hipóteses tipificadas nos artigos 9º, 10 e 11, revogando expressamente a modalidade culposa que antes permeava o artigo 10. A aplicação da Lei n.º 14.230/2021 aos atos ilícitos civis de improbidade administrativa em curso, que ainda não possuíam condenação com trânsito em julgado, constituiu matéria de repercussão geral analisada pelo Supremo Tribunal Federal, cujo resultado vinculante deve ser observado por este Juízo.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar os embargos de declaração no Recurso Extraordinário em que se discutiu o Tema n.º 1.199 da Repercussão Geral, fixou o entendimento de que as alterações de natureza material



trazidas pela Lei n.º 14.230/2021, por serem mais benéficas ao réu, devem ser aplicadas aos processos em curso, que questionam atos culposos de improbidade administrativa, desde que não haja condenação transitada em julgado. Esta retroatividade benéfica, inspirada no princípio constitucional do Artigo 5º, inciso XL da Constituição Federal, opera-se para afastar as condenações por atos culposos de improbidade, impondo a necessidade de comprovação de dolo em todas as modalidades do ilícito.

A ementa do mencionado julgado do Supremo Tribunal Federal, proferida no ARE 843989 PR (Tema 1.199), estabeleceu o seguinte:

EMENTA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199. 1. A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. 2. O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF). 3. A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem "induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado". 4. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados. 5. A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa. 6. A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa "natureza civil" retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA). 7. O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – "ilegalidade qualificada pela prática de corrupção" – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA). 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. 10. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, § 4º). 11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal ("a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu") não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização



das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador. 12. Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado. 13. A norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal. 14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa. 15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo. 16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público. 17. Na aplicação do novo regime prescricional – novos prazos e prescrição intercorrente –, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa. 18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão Min. EDSON FACHIN. 19. Recurso Extraordinário PROVIDO. 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”. (STF ARE 843989 PR, Tribunal Pleno, Relator. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento 18/08/2022, Data de Publicação 12/12/2022).

Com base no item 3 da Tese fixada pelo Plenário do STF, a nova Lei n.º 14.230/2021 é aplicável ao presente caso. Considerando que a ação fora proposta em 2020 e, até o presente momento (20/10/2025), ostenta-se como um processo de conhecimento em curso e sem condenação transitada em julgado, a revogação da modalidade culposa, anteriormente prevista no Artigo 10 da LIA, impõe a reanálise da subsunção dos fatos à luz do elemento subjetivo *dolo*, conforme definido pela nova legislação, sendo este o ponto fulcral para o deslinde desta demanda.

É mandatório que, para a tipificação de qualquer ato de improbidade administrativa, seja demonstrada a presença inequívoca do dolo, definido pelo Art. 1º, § 2º, da Lei n.º 8.429/1992, com a redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, como 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*”. Além disso, para os atos ofensivos aos princípios da administração (Art. 11), o § 1º determina que só haverá improbidade quando for comprovado na conduta funcional do agente público o *fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade*. A simples irregularidade administrativa, a inaptidão gerencial ou a inobservância formal, que antes poderiam caracterizar a modalidade culposa ou a violação genérica a princípios, são insuficientes para configurar o ilícito ímprobo no regime jurídico atual.

III. DA AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO E A IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO

O Ministério Público atribuiu aos Requeridos a prática de atos de enriquecimento ilícito (Art. 9º, IV e XII), lesão ao erário



(Art. 10, XIII), e violação a princípios (Art. 11, I), todos na redação anterior à Lei n.º 14.230/2021. Diante da nova ordem jurídica aplicável, este Juízo deve verificar se as condutas imputadas persistem como atos ímprobos dolosos, pois, caso contrário, a demanda deverá ser julgada improcedente, nos termos do Art. 17, § 11, da LIA.

A acusação contra os Requeridos se baseia na alegação de que o ex-Prefeito, seus irmãos e os Secretários permitiram ou anuíram para o uso de um caminhão, do motorista e de um combustível que, segundo a inicial, era de propriedade municipal (R\$ 10.800,00), com o fim de uso particular em uma fazenda familiar, caracterizando desvio e uso indevido de bens públicos. Todavia, a prova produzida no inquérito civil, que serve de sustentação fática para a inicial, já evidencia a fragilidade do elemento subjetivo doloso.

No que tange aos atos de enriquecimento ilícito e lesão ao erário (Artigos 9º e 10), a defesa de NELSON HORACIO MACEDO FONSECA e de ANTONIO PORTILHO FONSECA FILHO rebatem a alegação de que o combustível era público, citando o depoimento do corréu JARBAS MACEDO FONSECA, que confessou ter adquirido o combustível em sua *conta pessoal* no posto que, coincidentemente, prestava serviços à Prefeitura (ID 87279956, fls. 66). Embora a confissão de JARBAS de ter utilizado o veículo e o motorista públicos para o transporte de carga particular de grande vulto (mais de 2.000 litros de diesel) configure um ato grave de desvio de bens e serviços (Art. 9º, IV e Art. 10, XIII da redação original), a ausência de um documento fiscal, de empenho ou de qualquer espécie de prova que demonstre de forma *efetiva e comprovada* que o valor de R\$ 10.800,00 foi suportado pelo erário municipal é um hiato probatório que impede o enquadramento no Artigo 10 e Artigo 9º, que exigem a comprovação da perda patrimonial ou do acréscimo ilícito respectivo.

O Art. 10 da Lei n.º 8.429/1992, na redação da Lei n.º 14.230/2021, exige expressamente *ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial*. A conduta tipificada no Art. 10, inciso XIII, que trata de *permitir* o uso de veículos em serviço particular, agora exige o dolo qualificado para a sua prática pelo agente que permite. Se o próprio corréu que se beneficiaria alega ter pago o combustível com recursos próprios, o Ministério Público falhou em comprovar o dano efetivo e a origem pública da verba. A presunção de dolo ou de dano, que talvez fosse facilitada sob o regime da lei anterior em condutas que envolvessem grave violação à legalidade, restou absolutamente afastada pela nova sistemática do direito administrativo sancionador.

Quanto à participação dos demais agentes públicos, NELSON HORACIO MACEDO FONSECA (ex-Prefeito), ALBERTO FERREIRA LIMA (ex-Secretário de Infraestrutura), RODRIGO MARQUES DE MEDEIROS LINS (ex-Secretário de Transportes) e ADRIANO CHAVES DA COSTA (ex-Secretário Adjunto de Transporte), a petição inicial falhou em demonstrar o dolo específico para a obtenção de vantagem ilícita ou para o prejuízo ao erário. Os depoimentos colhidos no inquérito indicam que a ordem para a viagem foi dada por JARBAS e os secretários parecem ter agido em cadeia de comando informal ou por negligência grave ao permitirem a viagem, mas sem que a investigação tenha logrado êxito em provar o *dolo qualificado* (vontade livre e consciente de obter resultado ilícito ou benefício indevido) por parte do ex-Prefeito ou dos Secretários no desvio propriamente dito, como exige a nova lei. As defesas alegam desconhecimento ou subordinação, o que, embora possa denotar grave desorganização ou omissão na fiscalização, não atinge o patamar de improbidade dolosa.

No tocante à imputação de violação a princípios (Art. 11), a situação se torna ainda mais insustentável. A conduta do Art. 11, inciso I, *praticar ato visando fim proibido em lei...* foi expressamente revogada pela Lei n.º 14.230/2021. Assim, em decorrência da retroatividade da norma mais benéfica, a conduta imputada deixou de ser tipificada como ato de improbidade administrativa. O Art. 11, em sua nova redação, exige que o dolo seja voltado ao *fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade* (§ 1º). Sem a comprovação deste dolo específico e da manutenção da tipificação da conduta, não há como subsistir a pretensão ministerial. A mera ilegalidade ou a desorganização administrativa, ainda que grave, não se confunde com improbidade, que é, nas palavras da doutrina e da jurisprudência, a ilegalidade qualificada pelo elemento subjetivo doloso e pela má-fé.

A análise do caso demonstra que o Ministério Público não se desincumbiu do ônus de provar que a conduta dos Requeridos foi animada pelo dolo qualificado, elemento subjetivo imprescindível no regime da Lei n.º 14.230/2021. A presunção de má-fé não é mais admitida, e a necessidade de que o dolo seja *“livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado”* implica que a mera ineficiência ou erro administrativo, ainda que culposos, deve ser afastada da esfera da improbidade sancionatória. Consequentemente, ante a ausência do elemento subjetivo indispensável para a



subsunção das condutas aos tipos atuais dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei n.º 8.429/1992, a conclusão é pela improcedência integral dos pedidos formulados na petição inicial.

IV. DO PEDIDO LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS

Com o ajuizamento da ação, o Ministério Público requereu liminar de indisponibilidade de bens dos Requeridos, visando garantir o ressarcimento ao erário e o pagamento de eventual multa civil.

O regime da Lei n.º 14.230/2021, em seu Art. 16, § 3º, modificou drasticamente os pressupostos para a concessão da medida cautelar de indisponibilidade de bens, afastando o entendimento jurisprudencial anterior que presumia o *periculum in mora* (Tema 701 do STJ). A norma agora exige que a indisponibilidade de bens seja deferida “*mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias*”.

No presente caso, a medida liminar foi requerida na inicial (maio/2020), e as notificações/citações dos réus ocorreram posteriormente (dezembro/2022). Contudo, a análise de mérito realizada por este Juízo, à luz da retroatividade benéfica da Lei n.º 14.230/2021, concluiu pela inexistência do elemento subjetivo dolo, o que, por consequência lógica, afasta a *probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial* como atos de improbidade. Se a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) se apresenta ausente, em razão da não comprovação de dolo necessário à configuração do ilícito, a medida cautelar de indisponibilidade de bens perde seu fundamento e razão de ser, não devendo prosperar o pleito acautelatório.

Ademais, mesmo que se considerasse a eventual ação de ressarcimento baseada em ilícito civil que permanece imprescritível (Art. 37, § 5º da CF, conforme STF Tema 897), o montante do dano é estimado em apenas R\$ 10.800,00, valor relativamente baixo no contexto de grandes desvios de recursos, e não houve comprovação pelo *Parquet* do risco concreto de dilapidação patrimonial pelos réus (*periculum in mora* concreto), ônus que lhe é imposto pelo novo Art. 16, § 3º, da LIA, que veda a presunção de urgência. Portanto, a pretensão acautelatória, desacompanhada da demonstração da probabilidade do direito sancionatório e do risco concreto ao resultado útil do processo, deve ser indeferida.

Em face da aplicação imediata da Lei n.º 14.230/2021, que passou a exigir o dolo para a configuração de todos os atos de improbidade, e da patente insuficiência probatória da presença desse elemento subjetivo qualificado na conduta dos Requeridos, a decisão que se impõe é a de julgar improcedente o pedido formulado na Ação Civil Pública. A ilegalidade, sem a presença do dolo que a qualifique, não configura ato de improbidade, mas sim mera irregularidade ou, eventualmente, ilícito de outra natureza, incapaz de atrair as severas sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

III. DISPOSITIVO

Ante o exposto e em consonância com a fundamentação supra, com fulcro no Art. 17, § 11, da Lei n.º 8.429/1992, com a redação dada pela Lei n.º 14.230/2021 c/c art. 487, inciso I do CPC, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido formulado na Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa.

Em decorrência:

Em consequência, **INDEFIRO** o pedido liminar de indisponibilidade de bens, por ausência dos requisitos legais, notadamente a probabilidade da ocorrência dos atos de improbidade, conforme o artigo 16, § 3º, da Lei nº 8.429/1992. Ainda, torno sem efeito o despacho de ID 161882086, que determinou a intimação das partes sobre a necessidade de mais provas a serem produzidas.

Defiro o pedido de justiça gratuita em favor dos Requeridos que o solicitaram e comprovaram a hipossuficiência financeira, em conformidade com o Art. 99 do Código de Processo Civil.

Sem condenação em custas e honorários advocatícios, em conformidade com o disposto no art. 23-B da Lei nº



8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, que isenta o autor de tal ônus, salvo comprovada má-fé, o que não se verificou no presente caso.

Sem reexame necessário, nos termos do artigo 17, § 19º, inciso IV, da LIA.

Após o trânsito em julgado, arquivem-se os autos com as cautelas de praxe.

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

Porto Franco/MA, data da assinatura.

(documento assinado eletronicamente)

ANGELO ANTONIO ALENCAR DOS SANTOS

Juiz de Direito Auxiliar

Coordenador do NAUJ - Núcleo de Apoio às Unidades Judiciais

Portaria-CGJ - 3730/2024

