



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**Número do** 1.0000.21.054714-7/001      **Númeraço** 0547154-  
**Relator:** Des.(a) Alexandre Santiago  
**Relator do Acórdão:** Des.(a) Alexandre Santiago  
**Data do Julgamento:** 19/05/2022  
**Data da Publicação:** 25/05/2022

## AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL.

- Havendo indícios da prática do ato de improbidade, é descabida a rejeição da exordial na fase inicial do processo.

- O indeferimento da inicial é admitido apenas quando o Julgador se convencer da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, conforme artigo 17, § 8º, da Lei n. 8.429/92, atual artigo 17, § 6º-B da Lei n. 14.133/21 ("A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado").

AGRAVO DE INSTRUMENTO-CV Nº 1.0000.21.054714-7/001 - COMARCA DE UBERLÂNDIA - AGRAVANTE(S): JACOB FERNANDES & REOLON ADVOGADOS ASSOCIADOS - AGRAVADO(A)(S): DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE AGUA E ESGOTO, MINISTÉRIO PÚBLICO - MPMG

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 8ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DES. ALEXANDRE SANTIAGO

RELATOR.

DES. ALEXANDRE SANTIAGO (RELATOR)

V O T O

Trata-se de Agravo de Instrumento, com pedido de efeito ativo, interposto por JACOB FERNANDES & REOLON ADVOGADOS ASSOCIADOS em face da decisão de ordem 05-TJ, proferida pelo MM. Juiz de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia, nos autos da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, manejada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS e outros, que rejeitou a defesa preliminar e recebeu a Petição Inicial.

Em suas razões, o agravante alega que a discussão sobre preço de mercado é absolutamente despropositada, em se tratando de contratação de notório especialista por inexigibilidade de licitação.

Arrazoa que ficou demonstrada a inviabilidade de atendimento da necessidade pela Procuradoria do DMAE, dada a complexidade e a infrequência do tema naquela entidade.

Sustenta que não houve demonstração mínima do elemento volitivo do dolo e da culpa como prova da inexistência de ato de improbidade.

Pede a concessão do efeito ativo para que seja determinada a



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

suspensão do trâmite dos autos originários e o provimento do Agravo de Instrumento para que seja reformada a decisão que recebeu a inicial, a fim de que seja rejeitada em relação ao agravante, excluindo-o do polo passivo da ação.

Preparo regular, conforme certificado pela CORAC à ordem 104-TJ.

Efeito ativo indeferido à ordem 106-TJ.

Intimado, o agravado apresentou resposta à ordem 116-TJ.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça à ordem 118-TJ, opinando pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

À ordem 122-TJ, considerando a entrada em vigor da Lei n. 14.320/21, converti o julgamento em diligência, e determinei a intimação das partes para que se manifestassem no prazo de 05 (cinco) dias.

Devidamente intimado, o agravante manifestou-se à ordem 127-TJ, oportunidade em que afirmou que, ainda que tenha sido revogada a etapa processual de manifestação preliminar ao recebimento da ação, não há dúvidas quanto à permanência do interesse recursal, sobretudo se considerado o disposto no art. 14 do CPC.

Assevera que, em virtude da nova legislação, e, por conseguinte, novas premissas para configuração da improbidade administrativa, não teria sido demonstrado pelo Parquet o dolo específico para configuração do ato ímprobo, além do fato de não ter sido demonstrada e comprovada efetiva perda patrimonial, sendo, portanto, impossível a aplicação do disposto no artigo 10 da Lei n. 14.320/21.

Sustenta que, na hipótese de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, não se exige comparação com preços de mercado, e, sim, a comparação com os preços praticados pelo próprio



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

profissional, em contratações similares, o que foi feito pelas partes.

Ressalta que a conduta tipificada no artigo 11, I, da Lei n. 8.666/93 foi expressamente revogada pela nova legislação, razão pela qual a conduta por ele hipoteticamente praticada teria se tornado atípica. Acrescenta que, ademais, nos termos do artigo 17, § 10-C, da Lei n. 14.320/21, o Juiz não poderá alterar a imputação consignada na inicial.

Diante do exposto, pugna pelo conhecimento e provimento do recurso, nos termos anteriormente delineados.

Devidamente intimado, o agravado também se manifestou, conforme se verifica das p. 45 e seguintes da ordem 58, oportunidade em que pugnou, em síntese, pelo não provimento do recurso, ao fundamento de que, "em verdade, o agravante pretende que este egrégio Tribunal analise todo o mérito da ação, o que, em sede de Agravo de Instrumento, afigura-se vedado, haja vista que não pode o órgão revisional conhecer de questão não apreciada em primeiro grau, sob pena de supressão de instância e violação ao princípio do duplo grau de jurisdição".

Remetidos os autos à d. Procuradoria-Geral de Justiça para apresentação de novo parecer, esta, à ordem 132-TJ, manifestou-se no sentido de que "não se aplicam os novos dispositivos alterados pela Lei n. 14.230/2021, que constam dos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, a atos de improbidade ocorridos anteriormente ao início de sua vigência, o que é o caso dos autos".

É o breve relatório.

Decido.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço o Agravo de Instrumento.

Analisando os autos, extrai-se que Ação Civil Pública foi proposta para averiguar a suposta prática de ato ímprobo por parte do demandado.

Segundo a narrativa ministerial, os réus no processo licitatório n. 118/2016 contrataram consultoria especializada para elaboração de parecer jurídico ao DMAE, relativo à legalidade e legitimidade de termos aditivos a serem formalizados diante dos contratos n. 069/2015 e 085/2015, da autarquia, mediante inexigibilidade de licitação, sem se atentarem para os requisitos exigidos pela Lei de Licitações.

O Ilmo. Parquet narra na exordial que "o valor pago ao escritório Jacob Fernandes & Reolon Advogados Associados para confecção dos pareceres foi de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), conforme contrato e notas de empenho e fiscais juntadas aos autos. No entanto, não houve pesquisa de preço de mercado, mas apenas alguns contratos, com objetos totalmente diferentes e também com valores diferentes, fornecidos pelo próprio escritório contratado, violando assim o artigo 25, II da Lei n. 8.666/93".

O autor ainda destaca que muitas das respostas dadas nos pareceres do agravante baseiam-se no próprio edital das Concorrências firmadas ou nos projetos executivos e planilhas de referências apresentadas nas licitações.

Nesse sentido, defendeu que se trata muito mais de um esforço de leitura ou até mesmo de conhecimento do edital e contratos firmados que uma expertise jurídica, propriamente dita.

Dessa forma, pugnou pela condenação dos réus nos termos dos artigos 3º, 4º, 10, I, e 11, VIII, todos da Lei n. 8.429/92, in verbis:



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

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:

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

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: (...)

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

Ato contínuo, pugnou pela condenação dos réus em todas as sanções do artigo 12, II, da Lei n. 8.429/92; ou, subsidiariamente, nas sanções do artigo 12, III.

Tendo sido a ação distribuída ainda na vigência da Lei n. 8.429



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

/92, o MM. Juiz a quo seguiu o rito previsto no § 7º do artigo 17, determinando, portanto, a notificação dos requeridos, para oferecerem manifestação por escrito, in verbis:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. (...)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

O agravante, em defesa prévia, não apresentou preliminares, tendo alegado a ausência de ato de improbidade, seja pela regularidade da conduta dos envolvidos, seja pela ausência de dolo e de dano ao erário.

O objeto de discussão do presente recurso é, portanto, a decisão que rejeitou a defesa preliminar e recebeu a Petição Inicial da Ação Civil Pública com os seguintes fundamentos (ordem 05-TJ):



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

(...) Afasto a preliminar de ilegitimidade passiva alegada pelos dois primeiros requeridos, vez que ambos tiveram participação direta no ato combatido.

Quanto à alegação de inépcia da inicial, observo que em verdade, ela está embasada em matéria de mérito.

Dito isso, verifico que, em princípio, os argumentos trazidos pelos requeridos são insuficientes para me convencer acerca da inexistência de ato de improbidade, porquanto reputo necessária a dilação probatória, em especial para verificar a compatibilidade do preço cobrado pela terceira ré em relação aos praticados no mercado.

Assim, recebo a inicial e determino que os requeridos sejam citados. (...)

Cumprasse asseverar que, não obstante a nova Lei de Improbidade Administrativa tenha suprimido referido rito, manteve semelhante disposição a do § 8º do artigo 17 da Lei anterior, em seu artigo 17, § 6º-B. Confira-se:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

§ 6º A petição inicial observará o seguinte:

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

devidamente fundamentada;

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (...)

§ 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado. (Grifei)

Como se vê, a petição inicial será rejeitada nos casos do artigo 330 do CPC/15, bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º, ou, ainda, quando manifestamente inexistente o ato de improbidade apontado, o que não é o caso dos autos.

A análise detida dos autos demonstra que o autor indicou precisamente a suposta conduta ilegítima do demandado, e indicou a existência de dolo.

Colhe-se, também, que os autos foram devidamente instruídos, estando claro que a exordial se encontra revestida dos pressupostos de admissibilidade.

Desse modo, compartilho do entendimento exposto pelo MM. Juiz a quo, no sentido de que, em princípio, os argumentos trazidos pelos requeridos são insuficientes para convencer acerca da inexistência de ato de improbidade, porquanto necessária a dilação probatória, notadamente para verificar se houve a observância do requisito da singularidade do serviço.

Não ignoro os preceitos do Direito Administrativo sancionador,



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

tampouco a revogação do artigo 11, I, da Lei n. 8.429/92 pela Lei n. 14.230/2021. No entanto, conforme explanado anteriormente, o il. Parquet também imputou aos réus a prática da conduta prevista no artigo 10, VIII, da Lei n. 8.429/92, tendo havido, a priori, clara continuidade normativo-típica no artigo 10, VIII da nova Lei, apenas havendo o acréscimo de uma condição, qual seja, "acarretando perda patrimonial efetiva".

Sendo assim, não sendo o caso de rejeição da inicial, porquanto ausentes o requisitos necessários para tanto na Lei antiga e na Lei superveniente, e havendo indícios de ato ímprobo praticados pelos requeridos, é imperiosa a manutenção da decisão agravada, nos termos em que prolatada.

Mais especificamente, imperiosa a manutenção da decisão, especialmente diante da necessidade de verificar se os serviços prestados pelo escritório de advocacia, nos dois pareceres, se trataram de serviços advocatícios especializados, considerando o Processo Licitatório n. 118/2016 (p. 04/34 da ordem 10-TJ) em que ocorreu a dispensa/inexigibilidade de licitação e os pareceres realizados pelo escritório (p. 208/242 da ordem 10/11 -TJ), que denotam indícios da prática de ato ímprobo.

Por fim, necessário esclarecer que a decisão ora discutida visa perquirir se existem indícios mínimos para prosseguimento da ação sem sua rejeição preliminar. Dessa maneira, necessária a devida instrução probatória para que as questões de mérito propriamente sejam devidamente discutidas, sob o crivo do contraditório.

Por todo o exposto, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO.**

Custas ex legis, a serem recolhidas ao final, na instância primária.

Considerando o artigo 85, parágrafos 2º, 3º e 11 do CPC/2015, os honorários recursais deverão compor as verbas sucumbenciais quando do julgamento da presente ação pelo MM. Juiz a quo.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DESA. ÂNGELA DE LOURDES RODRIGUES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO"