



Número: **0826971-86.2023.8.20.5001**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal**

Última distribuição : **22/05/2023**

Valor da causa: **R\$ 2.050.805,74**

Assuntos: **Dano ao Erário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MPRN - 60ª Promotoria Natal (AUTOR)			
ROBINSON MESQUITA DE FARIA (REU)		ESEQUIAS PEGADO CORTEZ NETO (ADVOGADO)	
GUSTAVO MAURICIO FILGUEIRAS NOGUEIRA (REU)		ANA CLARA CORTEZ LESSA (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
140695606	24/01/2025 17:08	Sentença	Sentença



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal

Contato: (84) 36169650 - Email: nt2vfp@tjrn.jus.br

NÚMERO DO PROCESSO: 0826971-86.2023.8.20.5001
PARTE DEMANDANTE:MPRN - 60ª Promotoria Natal
PARTE DEMANDADA:ROBINSON MESQUITA DE FARIA e outros

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em desfavor de ROBINSON MESQUITA DE FARIA e GUSTAVO MAURICIO FILGUEIRAS NOGUEIRA, requerendo a condenação destes pelos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, *caput*, da Lei N.º 8.429/93, bem como pelos danos morais causados ao Estado do Rio Grande do Norte.

Na exordial, o Ministério Público alega que (ID 100477351):

i - o Ex-Governador ROBINSON MESQUITA DE FARIA e o ex-Secretário de Estado do Planejamento e das Finanças GUSTAVO MAURÍCIO FILGUEIRAS NOGUEIRA, quando do exercício dos respectivos cargos, no período de 01/01/2015 a 31/12/2018, praticaram conduta prevista no art. 10, *caput*, da Lei N.º 8.429/93;

ii - estes deixaram de repassar às instituições financeiras os valores descontados relativos aos empréstimos consignados na folha de pagamento de servidores públicos e pensionistas do Estado do Rio Grande do Norte;

iii - em decorrência do inadimplemento contratual, o Banco do Brasil moveu ação de cobrança em face do Estado do Rio Grande do Norte, a qual resultou em um acordo judicial que obrigou o ente estatal a pagar o valor de R\$ 829.342,00 reais, a título de honorários sucumbenciais em favor dos advogados do banco;

iv - a conduta dos agentes resultou em danos à imagem do Estado do RN, ensejando a condenação destes, também, pelos danos morais coletivos.



Ao final, requereu a condenação dos Réus pelos danos causados ao erário, no montante de R\$ 829.342,00 reais, em função dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, *caput*, da Lei N.º 8.429/93, e pelos danos morais causados à coletividade, devido aos prejuízos causados à imagem do Estado do Rio Grande do Norte, no valor de R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais), bem como pelas demais penalidades previstas no art. 12, II, da Lei N.º 8.429/93.

Documentação acostada a partir do Id N.º 100479018.

Na contestação, a parte Ré GUSTAVO MAURÍCIO FILGUEIRAS NOGUEIRA, defende que (ID 112424767):

i - o processo de operacionalização dos contratos de consignação envolve, pelo menos, quatro participantes, a saber, os servidores, os bancos, o sistema de consignação e as secretarias e órgãos do Governo do Estado;

ii - o Estado do RN, no período de 2015 a 2018, passou por uma profunda crise fiscal, ocasionando atrasos nos salários, comprometimento de despesas com pessoal, dificuldade de manutenção de serviços públicos, duodécimo dos Poderes e Órgãos, desafios previdenciários e atrasos em pagamentos de fornecedores;

iii - a responsabilidade da gestão das finanças, inclusive o repasse dos valores da consignação, são de responsabilidade do Estado, de modo que os gestores públicos não podem ser responsabilizados individualmente, considerando os fatores adversos;

iv - os diversos eventos que resultaram na não realização de parte dos repasses são externos e involuntários, tendo em vista que depende de uma série de diferentes sujeitos e fatores sobre os quais os gestores não possuem controle, bem como o alegado desvio de recursos carece de elemento dolo ou má-fé, tendo em vista, também, a priorização dos interesses públicos (bem-estar coletivo).

Na contestação, a parte Ré ROBINSON MESQUITA DE FARIA, defende que (ID 115473203):

i - os fatos narrados pelo Ministério Público se deram em decorrência da falta de dinheiro, e não de orçamento, para cobrir as despesas correntes do Estado, o que resultou no adiamento do pagamento dos bancos, para que se pudesse utilizar os valores disponíveis para o custeio de interesses mais importantes e de natureza pública;

ii - é necessário que a conduta do agente seja deliberada e voltada a causar o dano ao erário, não se amoldando ao caso narrado à exordial, que revela a conduta de adiar o pagamento dos valores aos bancos, para atender questões outras e mais urgentes;



iii - os fatos narrados pela acusação revelam culpa e não dolo e decorreram de uma má administração.

Réplica às contestações (ID 124710558).

Documentação acostada aos autos pela parte ROBINSON MESQUITA DE FARIA (ID 131861418).

Atas das audiências (IDs N.º 132043813 e 133912935).

Alegações finais reiterativas das teses defendidas: do MINISTÉRIO PÚBLICO (ID 136815146); de ROBINSON MESQUITA DE FARIA (ID 138463299); de GUSTAVO MAURÍCIO FILGUEIRAS NOGUEIRA (ID 138522361).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

Passo a decidir.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

O caso em tela cinge-se a saber se os atos atribuídos aos demandados constituem-se no ilícito de improbidade administrativa previsto no art. 10, *caput*, da Lei N.º 8.429/93, importando em perscrutar, para além da verossimilhança dos fatos narrados, se as respectivas condutas dos agentes foram cometidas com dolo específico de causar dano ao erário público, assim como se resta caracterizada a responsabilidade civil dos agentes administrativos a ensejar a condenação destes pelos danos morais sofridos pelo Estado do Rio Grande do Norte.

Consoante narrado nos autos, os Réus deixaram de repassar os valores descontados relativos aos empréstimos consignados na folha de pagamento de servidores públicos e pensionistas do Estado do Rio Grande do Norte. Com isso, as instituições bancárias contratadas moveram uma série de ações em desfavor do Estado do RN pleiteando os valores que lhes eram devidos.

Dentre estas, a Ação de Cobrança de N.º 0850307-95.2018.8.20.5001 movida pelo Banco do Brasil resultou em um acordo judicial. Esse pacto foi celebrado na data 23/10/2019, conforme Id. N. 100480132 - Pág. 24, tendo sido dispensados os valores correspondentes aos juros, correção monetária e multa, sendo que o Estado do Rio Grande do Norte se comprometeu a custear os honorários advocatícios dos advogados do Banco do Brasil, no valor de R\$ 829.342,00.

Para além disso, também foi atribuída aos réus a responsabilidade pelo suposto dano moral coletivo decorrente do inadimplemento dessa obrigação, no valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais).



Ao deambular os autos, mormente no que diz respeito ao conjunto probatório acostado, resta claro que a conduta dos agentes públicos, ora Réus, não poderia ser diferente daquela adotada no decorrer da gestão do Ex-Governador Robson Farias. Isso porque a realidade financeira do Estado do Rio Grande do Norte colocou os gestores em situação de difícil escolha - a de decidir entre priorizar os pagamentos de despesas mais urgentes (v.g., salários, saúde, educação e segurança) ou priorizar o pagamento dos contratos de consignação (firmados com as instituições financeiras).

Os atos de improbidade administrativa estão classificados em três grupos, a saber, os que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º, da Lei n.º 8.429/1992), os que causam prejuízo ao erário (art. 10, da Lei n.º 8.429/1992), e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11, da Lei n.º 8.429/1992).

Adotando-se como ponto de partida o texto do dispositivo legal e tomando-se por base essas considerações, constata-se que a interpretação a ser conferida à Lei N.º 8.429/1992 não pode levar à punição indiscriminada de todos os atos supostamente ilegais praticados pelos agentes públicos como se atos de improbidade fossem.

Ressalte-se que a partir das modificações introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa, pela entrada em vigor da Lei N.º 14.230, de 2021, passou-se a exigir a configuração do elemento subjetivo dolo para todos os dispositivos, não sendo mais admitido o elemento subjetivo culpa (*stricto sensu*) para a configuração de qualquer dos atos ímprobos.

Isso porque, a partir das novas alterações da Lei de Improbidade Administrativa, para caracterização da prática de quaisquer dos ilícitos de improbidade administrativa, exige-se que a conduta do agente público se amolde à conduta hipotética positivada na Lei (arts. 9º, 10º e/ou 11), e que se demonstre o dolo específico. Isto é o que se extrai do art. 1º, §§ 1º e 2º, em conjunto com art. 17, §10-D, da Lei de Improbidade Administrativa. Vejamos:

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

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

[...]

Art. 17. *Omissis*

§ 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, **deverá necessariamente** ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

(Grifo meu)

Nessa senda, faz-se mister ponderar sobre a retroatividade da revogação da modalidade culposa dos ilícitos de improbidade administrativa. Acerca disso, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que os casos de improbidade administrativa não transitados em julgado, no momento da publicação da Lei n.º 14.230/21, devem observar a revogação da modalidade culposa dos tipos de improbidade administrativa, no âmbito do Tema 1199. *Ipsis litteris*.

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.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema no 1199. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 12 de dezembro de 2022. Dje. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamento/>

Portanto, é salutar analisar o caso em tela à luz das novas alterações referentes ao dolo específico da conduta dos acusados da prática dos ilícitos de improbidade administrativa.

A culpa (*lato sensu*), sob o tipo do dolo, neste caso, deve ser tratada associada à consciência da prática de um ato ilícito, diante da proibição legal de não fazê-lo. Isso significa que a mera culpa não satisfaz um juízo de condenação, por um descuido no exercício dos seus deveres funcionais (Processo nº 0855282-63.2018.8.20.5001, 3ª VFP), não podendo presumir-se a conduta dolosa (Processo nº 0801671-05.2014.87.20.0001, 5VFP).

Como tem afirmado, de há muito, a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (AC 024537-7, sob a Relatoria do Des. João Rebouças, julgado em 26/05/2015):

"A improbidade é categoria de ilícito mais grave que a ilegalidade. Apenas os atos que, além de ilegais, se mostrarem fruto de desonestidade ou má-fé do agente público caracterizam a improbidade. Logo, apenas é possível a caracterização de um ato como de improbidade administrativa quando há desonestidade por parte do administrador. A conduta ilegal só se tona improba se revestida de má-fé do agente pública."



Nessa linha de raciocínio, faz-se mister tecer a consideração de que o exercício de função pública sem a comprovação do dolo com fim ilícito, obsta a caracterização do ato de improbidade administrativa, conforme inteligência do art. 1º, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa. *Ipsis litteris*:

Art. 1º (...) *omissis*

§ 3º 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.**

(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Em verdade, as partes Réis agiram com priorização aos pagamentos dos orçamentos atinentes às áreas da saúde, educação, segurança, salários e a repasse de duodécimos dos demais Poderes e órgãos. Apesar disso, pode-se constatar que, mesmo limitando e priorizando tais gastos, os valores disponíveis na conta única do Estado RN não eram suficientes para pagar todos os débitos do ente estatal, o que gerava um passivo e a necessidade de deixar alguns débitos ou repasses sem a sua realização. Havia, de fato, uma situação de notória e comprovada dificuldade financeira no Estado, gerada por vários fatores, como apontados pelo Relatório de Frustração de Receitas do Estado do Rio Grande do Norte, entre 2015 e 2018 (ID 1318614114), conforme corroborado na instrução processual.

Com efeito, as testemunhas, Tatiane Mendes Cunha (Ex-Secretária-Chefe do Gabinete Civil), Francisco Wilkie Rebouças Chagas Júnior (Ex-Procurador Geral do Estado do Rio Grande do Norte) e Laryssa Soares Diniz Lima (Subcoordenadora de Administração Financeira), no momento de suas respectivas oitivas, narraram que o Estado do Rio Grande do Norte estava passando por um crise econômica bastante grave, à época e até mesmo desesperadora.

Em breve recorte sobre os relatos testemunhais, ainda segundo narram Tatiane Mendes e Laryssa Soares, as partes Réis não agiram com a finalidade de não pagar as despesas dos contratos consignados. Já Francisco Wilkie afirma que o governo saía buscando recursos onde existiam, sendo que a recessão econômica sofrida pelo Estado RN também ocorreu em outros estados da federação e que alguns deste também optaram por utilizar os valores dos consignados para custear despesas mais urgentes.



Notadamente, os gestores passaram por um embate: priorizar o interesse privado ou priorizar os interesses da coletividade. Assim, a conduta deles de pagar primeiro as dívidas do funcionalismo público e aquelas que respeitam às necessidades primárias relativas ao Estado prestacionista, portanto, na dimensão objetiva de execução dos direitos fundamentais, designadamente, as que respeitam à saúde, segurança, educação, salários, etc., prevaleceram, em favor da vida e da dignidade da pessoa humana (art. 5º, I e 1º, III, ambos da CRFB), vale dizer, restou caracterizado neste processo que a finalidade nunca foi a de gerar um dano ao erário, mas tão somente a de tentar evitar maiores prejuízos à coletividade.

Na moderna doutrina constitucional, a atuação dos réus resultou da realização de escolhas trágicas: diante de uma precária, escassa e insuficiente realização de um orçamento, do que se falar em reserva do possível, em que as receitas públicas não conseguiram satisfazer as despesas relativas às políticas públicas previstas na Lei Maior, dentre as quais os direitos de segunda geração, instaurada uma situação de conflito, no estado democrático de direito há de prevalecer escolhas relativas à efetivação dos direitos sociais, aqui respaldadas em assegurar o mínimo existencial à sociedade potiguar, ao atendimento das necessidades básicas das suas famílias. Foi o que ocorreu no período de 2015 a 2018 no Rio Grande do Norte. Fora isso, trata-se de julgamento político de gestão, cuja natureza é eminentemente destinada ao eleitor, que o faz pela via do processo eleitoral. Dessarte, resta clarividente a inexistência de ilícito de improbidade administrativa previsto no art. 10, da Lei Geral de Improbidade Administrativa, ante a falta do dolo específico de causar dano aos cofres públicos.

Assim, optaram os réus por não repassarem os valores relativos aos empréstimos consignados recolhidos para os aplicarem à satisfação de despesas em setores mais essenciais ao funcionamento do Estado e à sua gente, como exposto acima, trabalhando com dificuldades, mas com razoabilidade, a partir dos parâmetros de adequação, conveniência e oportunidade, presente a relação de custo-benefício e, desse modo, as consequências de sua ação, a que traria menos danos, no âmbito da discricionariedade administrativa, tendo por supedâneo a finalidade de atendimento ao interesse público, conduta que pode ser amoldada ao art. 20 da Lei nº 13.655/2018:

“Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”



Claro que no âmbito de qualquer escolha, como tal, tem-se um custo, gera-se um custo; e este custo, neste caso, foi repercutido no acordo judicial realizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, mediante o qual, após algumas deduções pelo Banco, remanesceu, na tratativa, o pagamento de honorários advocatícios, os quais implicam em relação jurídica paralela e que, como honorários, têm a natureza alimentar e são créditos preferenciais (art. 85, § 14º, do CPC).

Quero afirmar, em síntese: o atribuído dano ao erário decorreu de acordo judicial realizado na data de 23/10/2019, conforme Id. N. 100480132 - Pág. 24, e se refere, materialmente, ao pagamento de honorários, fruto do trabalho dos advogados. Se, em nome do Princípio da Continuidade da Administração Pública não há que se acatar, por inteiro, o álbi de que referido acordo ocorreu em momento posterior à gestão do Ex-Governador Robson Farias e do Co-réu e Ex-Secretário Gustavo Nogueira, e que, portanto, os mesmos não teriam subscrito o acordo de honorários referido, considerando que a origem foi no período em que eram gestores, também se pode dizer, agora em favor dos réus, que os mesmos não participaram das negociações finais com o Banco do Brasil e sequer puderam influir na fixação de honorários em favor dos advogados do Banco. Logo, novamente, não há que se falar na existência de uma conduta finalística das partes Réis com o fim último de lesar o erário público.

No que diz respeito ao cabimento da responsabilidade civil dos agentes pelos danos morais, faz-se necessário que sejam caracterizados, além do nexu causal, o ato ilícito (art. 186, do Código Civil) e o dano a outrem (art. 927, do Código Civil). Ausentes qualquer um dos requisitos (ato ilícito, nexu causal e dano), não existe o direito a indenização.

Para além disso, tratando-se de agentes administrativos, o art. 28, *caput*, da LINDB, traz-se que estes somente serão responsabilizados pelas suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Vejamos:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Outrossim, o Código Civil prevê o afastamento da responsabilidade civil em situações nas quais esteja configurado o “caso fortuito”, vide o art. 393, *caput*, parágrafo único, CC/2002. *In verbis*:



Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

No caso em tela, não se constata os elementos necessários à caracterização da responsabilidade civil dos Réus. Isso porque não subsiste dolo ou erro grosseiro na conduta destes, haja vista que a decisão tomada por eles dependeu de fatores externos e alheios à vontade de ambos, porquanto diz respeito à situação econômica e fiscal em que se encontrava o Estado do Rio Grande do Norte, no período em que os fatos ocorreram, e que os levaram às trágicas, mas razoáveis escolhas, as quais, já anotei, têm seus custos.

Dessa forma, *obiter dictum*, aplica-se aos fatos narrados o instituto jurídico do caso fortuito, diante da imprevisibilidade da dificuldade econômica do Estado do RN e, nesta, da queda da sua receita orçamentária (vide Relatório de Frustração de Receitas no RN, de 2015-2018 ID 1318614114), a qual é uma espécie de excludente de ilicitude dos atos praticados pelos agentes. Dessa forma, isso obsta o nexo causal entre a atuação destes e o dano moral suportado pelo Estado do RN. Portanto, a conduta narrada à exordia não adveio de uma vontade livre dos agentes, mas sim da grave crise econômica e fiscal do Rio Grande do Norte, sendo isto algo incontrolável.

Assim sendo, não vislumbro a caracterização da responsabilidade civil dos agentes, ante a aplicação da excludente de ilicitude, conforme delineado acima.

III - DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, julgo **TOTALMENTE IMPROCEDENTES** os pedidos da parte Autora, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC.

Sem condenação em honorários advocatícios.

Sentença não sujeita à remessa necessária.

Após o transcurso do prazo sem a interposição de recursos, deem-se baixa nos autos e arquivem-se.



Publique-se. Intimem-se.

Natal/RN, data registrada no sistema

ARTUR CORTEZ BONIFÁCIO

Juiz de Direito

