



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ

COMARCA DE IBAITI

VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE IBAITI - PROJUDI

Praça do Três Poderes, 23 - Centro - Ibaíti/PR - CEP: 84.900-000 - Fone: 43 3546-1205 - E-mail: cedi@tjpr.jus.br

Autos nº. 0000385-87.2019.8.16.0089

Processo: 0000385-87.2019.8.16.0089

Classe Processual: Ação Civil de Improbidade Administrativa

Assunto Principal: Violação aos Princípios Administrativos

Valor da Causa: R\$1.000,00

Autor(s): • MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Réu(s): • ROBERTO REGAZZO

Relatório

Trata-se de **Ação por Ato de Improbidade Administrativa**, ajuizada pelo **Ministério Público do Estado do Paraná**, em face de **Roberto Regazzo**. Relata a parte Autora, em síntese, que o réu foi Prefeito do Município de Ibaíti, na gestão de 2013-2016, sendo responsável pela contratação de servidores mediante Recibo de Pagamento Autônomo (RPA), em detrimento da realização de concurso para prover as vagas necessárias. Pugnou, ao final, pela declaração por sentença do cometimento de violação aos princípios da administração por parte do réu, condenando-o às sanções do art. 12, III da Lei nº 8.429/1992, bem como despesas processuais.

Determinada a notificação do requerido (seq. 9.1).

Apresentação de defesa prévia (seq. 18.1).

Impugnação pela parte Autora (seq. 22.1).

Recebida a petição inicial (seq. 25.1), foi determinada a citação do requerido para oferecimento de contestação no prazo legal.

A contestação foi apresentada em mov. 69.1, arguindo o requerido, em síntese, que teve que contratar por RPA porque a Câmara Municipal de Ibaíti não autorizou a ampliação do quadro de servidores, sob a justificativa que não existe índice para pagar o funcionalismo, sendo que foram apresentados diversos projetos de lei para aumentar o cargo dos funcionários do Município, sem qualquer providência por parte daquele órgão. Afirmou, ainda, que os servidores contratados por RPA se tratam de servidores para trabalhar em serviços essenciais; que somente foram contratados para executarem os serviços necessários e



urgentes para atender a população e que tais contratações em nada beneficiou a pessoa do Denunciado e muito menos trouxe prejuízo ao erário público, posto que a prestação de serviços dos referidos contratados somente veio a favorecer a população. No mais, sustentou a ausência de dolo e de dano ao erário, pugnando pela total improcedência da ação.

Impugnação pelo Ministério Público (seq. 73.1).

Especificação de provas pelas partes (seqs. 80 e 82).

Proferida decisão ao mov. 85.1, foi indeferida a oitiva das pessoas que receberam por RPA. No mais, saneado o feito, foram fixados os pontos controvertidos da demanda, bem como determinada a produção de prova oral.

Realizada audiência de instrução e julgamento (seqs. 116 e 117), foi tomado o depoimento pessoal do requerido, bem como promovida a oitiva de três testemunhas.

Em seguida, foi designada nova data para realização de audiência em continuação (seq. 122.1).

A audiência foi realizada aos movs. 133 e 134, sendo promovida a oitiva de duas testemunhas. Por fim, declarada encerrada a fase de instrução processual, foi aberto prazo às partes para apresentação de suas respectivas alegações finais.

Alegações finais pelas partes (seqs. 142 e 146).

Vieram-me os autos conclusos para sentença.

É o relatório. Decido.

Fundamentação

1. Embora devidamente intimado (seq. 115.1), a testemunha Renato Lopes Kuk não compareceu na audiência realizada ao mov. 116.1. Assim, restou designada audiência de continuação (seq. 122.1), sendo a testemunha novamente intimada acerca do ato (seq. 132.1), tendo participado em seq. 133, bem como sendo promovida sua oitiva.



Ao final, respectiva testemunha esclareceu que no dia da audiência anterior ficou sem internet e, por impossibilidade técnica devido à falta de conexão, não pôde ingressar na audiência.

Diante desta justificativa apresentada, os procuradores do requerido e do Município de Ibaiti, respectivamente, Dr. Vagner Batista Alves e Dr. César Augusto de Mello e Silva, se manifestaram pela não incidência, em desfavor da testemunha, das custas decorrentes da diligência da intimação realizada pelo Sr. Oficial de Justiça.

Dispõe o art. 362, §3 do CPC que: *"Art. 362. A audiência poderá ser adiada: § 3º Quem der causa ao adiamento responderá pelas despesas acrescidas"*.

No caso dos autos, todavia, entendo que a justificativa apresentada comporta acolhimento. Isto porque, embora tenha a Escrivania demonstrado que houve tentativas de contato anteriormente à audiência, vislumbra-se que as mensagens não foram respondidas, o que evidencia os arguidos problemas técnicos.

Outrossim, no conteúdo do mandado expedido ao mov. 109 constou expressamente apenas a opção de videoconferência, inexistindo anotação acerca da possibilidade de a testemunha interessada comparecer no fórum no dia do ato. Assim, não há nos autos indícios de má-fé que justifiquem a condenação na forma da disposição legal supracitada.

Isto posto, **acolho a justificativa** apresentada e **dispenso a testemunha Renato Lopes Kuk do pagamento das custas** decorrentes da diligência da intimação realizada pelo Sr. Oficial de Justiça.

2. Da aplicação da Lei nº 14230/2021

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa, foi alterada pela publicação da Lei Nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

É cediço que a aplicação de norma processual introduzida no ordenamento jurídico é imediata aos processos em curso, a teor do que dispõe o artigo 14 do CPC. Já no que concerne às normas que

disciplinam os atos de improbidade administrativa - bem como eventual aplicabilidade retroativa -, importe tecer determinados esclarecimentos, ante a inexistência de expressa previsão legal.

De início, imperioso ressaltar o contido no art. 1º, §4º da Lei nº 8.429/1992, que dispõe: *"aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador"*.

Nas palavras do Ministro Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo, o direito administrativo sancionador, ao contrário do que se pode extrair em uma primeira leitura, permeia todos os campos do direito em que a Administração expressa sua prerrogativa punitiva, sendo a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado.

Em paralelo com a sanção penal, elucida a doutrina:

"Em essência qualitativa, não há diferença alguma da punição administrativa para a sanção penal: em ambos os casos o Estado expressa, por meio dos órgãos públicos competentes, o seu poder de punir condutas antijurídicas. É por isso que deve existir um núcleo mínimo de garantias aplicáveis à expressão punitiva do Estado, seja ela exercida e efetivada pelos órgãos administrativos, seja pela justiça criminal". (OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO REGIME DEMOCRÁTICO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 - MINISTRO BENEDITO GONÇALVES e RENATO CÉSAR GUEDES GRILO - Revista Estudos Institucionais, v7, p. 467-478, mai./ago. 2021).

Com efeito, a aplicação de todos os princípios e garantias constitucionais não é exclusiva da seara penal. Lado outro, existe um **núcleo comum de garantias**, ao se tratar de direito sancionador, mormente ante gravidade das sanções previstas pela Lei de Improbidade Administrativa. É cediço que, em determinados casos, **tais penalidades podem ser semelhantes ou ainda mais severas que um julgamento punitivo criminal**.

Registre-se que aludido paralelo já foi expressamente reconhecido pelos tribunais superiores. Sobre o tema, pertinente destacar:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA



RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. (...) Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. (STJ, RMS nº 37031 / SP (2012/0016741-5), RELATOR(A): Min. REGINA HELENA COSTA - PRIMEIRA TURMA, 08/02/2018).

"As ações de improbidade administrativa não são ações civis por excelência. Tratá-las como tal é um equívoco. São ações de conteúdo punitivo, participantes do microssistema do Direito Administrativo Sancionador. São ações 'penaliformes', subordinadas muito mais de perto à 'principiologia' – repito: à 'principiologia' – típica do Direito Penal e do Processo Penal. Nesse sentido, o STJ tem orientação firme de que 'o objeto próprio da ação de improbidade é a aplicação de penalidades ao infrator, penalidades essas substancialmente semelhantes às das infrações penais. Ora, todos os sistemas punitivos estão sujeitos a princípios constitucionais semelhantes, e isso tem reflexos diretos no regime processual. É evidente, assim – a exemplo do que ocorre, no plano material, entre a Lei de Improbidade e o direito penal –, a atração, pela ação de improbidade, de princípios típicos do processo penal. (RESP 885.836/MG (2006/0156018-0), ministro Teori Zavascki, 1ª T, DJ de 02/08/2007, p. 398).

Na mesma linha, leciona o professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Reconhece-se a natureza administrativa de uma infração pela natureza da sanção que lhe corresponde, e se reconhece a natureza da sanção pela autoridade competente para impô-la. Não há, pois, cogitar de qualquer distinção substancial entre infrações e sanções administrativas e infrações e sanções penais. O que as aparta é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção, conforme correto e claríssimo ensinamento, que boamente sufragamos, de Heraldo Garcia Vitta." (Curso de Direito Administrativo, 32ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2015, p. 871).

Como se vê, a necessidade de aplicação dos postulados do direito penal, no âmbito do direito administrativo sancionador, já



vinha sido reconhecida pela doutrina, bem como consolidada pelo STJ antes mesmo da edição da nova Lei de Improbidade Administrativa, inclusive no que se refere ao **princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica**, nos moldes do art. 5º, XL da Constituição Federal:

“art. 5º, XL/CF: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

Nesse contexto, em que pesem as razões elencadas pelo Ministério Público, não há como afastar a retroatividade da Lei nº 14.230/2021 às ações de improbidade administrativa em curso, ainda que ajuizadas antes da vigência da nova lei, haja vista a imposição da **extensão ao direito administrativo sancionador de princípios do direito penal**, em especial o da retroatividade da lei mais benéfica ao réu.

Sobre o tema e, especificamente no que tange à reforma legislativa em comento, elucida a doutrina:

“As alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021, em todas as passagens que configurem tratamento mais benéfico relativamente à configuração ou ao sancionamento por improbidade administrativa, aplicam-se a todas as condutas consumadas em data anterior à sua vigência. Isso significa que, mesmo no caso de processos já iniciados, aplica-se a disciplina contemplada na Lei 14.230/2021. Portanto e por exemplo, tornou-se juridicamente inexistente a improbidade meramente culposa, tal como não se admite mais a presunção de ilicitude ou de dano ao erário. Logo, os processos em curso que envolvam pretensão de aplicação da disciplina original da Lei 8.429 subordinam-se às regras mais benéficas da Lei 14.230/2021”. (Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021 / Marçal Justen Filho. - 1. ed. -Rio de Janeiro: Forense, 2022, pg. 293).

Outrossim, em consonância com as ponderações supra, já deliberaram os tribunais pátrios em recentíssimas decisões:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. LEI 8.429/1992. FATO NOVO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS



BENÉFICA. RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. FAVORECIMENTO DOLOSO DE TERCEIROS. ARTIGO 10, VII, DA LEI 8.942/1992. ATO ÍMPROBO CONFIGURADO. SENTENÇA PENAL ABSOLUTÓRIA. COMUNICAÇÃO DOS FUNDAMENTOS. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. REDUÇÃO DA CONDENAÇÃO AO PREJUÍZO PATRIMONIAL EFETIVAMENTE CAUSADO À AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA. 1. Consolidada a jurisprudência no sentido de que se aplica ao direito administrativo sancionador os princípios fundamentais do direito penal, dentre os quais o da retroatividade da lei mais benigna ao réu, previsto no artigo 5º, XL, CF: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. 2. Em decorrência de tal extensão de princípios reguladores, o advento da Lei 14.230/2021, no que instituiu novo regramento mais favorável ao réu imputado ímprobo, deve ser considerado no exame de pretensões formuladas em ações civis públicas de improbidade administrativa, ainda que ajuizadas anteriormente à vigência da nova legislação... (TRF3, APELAÇÃO CÍVEL (198) Nº 5000547-79.2018.4.03.6118, RELATOR: Gab. 08 - DES. FED. CARLOS MUTA, 18/03 /2022).

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INÉPCIA DA INICIAL - PRELIMINAR AFASTADA - SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DANO AO ERÁRIO - VIGÊNCIA DE NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA MAIS BENÉFICA AO RÉU - DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - RETROATIVIDADE DA NORMA - AUSENTE COMPROVAÇÃO DE CONDUTA DOLOSA E O EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO - IMPOSITIVA A IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO - RECURSO DESPROVIDO. 1. A improbidade administrativa é disciplinada pelo direito administrativo sancionador, trazendo a nova lei alterações significativas para a configuração do ato de improbidade, dentre outras, por força do art. 5.º, caput, XL, da CF, deve ser observada e aplicada à hipótese vertente, porque mais benéfica... (Tribunal de Justiça do Mato Grosso TJ-MT: 0001310-66.2007.8.11.0017 MT, Relatora Maria Erotides Kneip, julgado em 28/03/2022).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇOS DE EXAMES LABORATORIAIS PARA HOSPITAL MUNICIPAL LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONVITE DANO AO ERÁRIO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DOLO SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº14.230/21 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AO SISTEMA DE IMPROBIDADE RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. (...) 3. A Lei n.º 14.230/2021 promoveu profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais a supressão das modalidades culposas nos atos de improbidade. Novatio legis in mellius. Retroatividade.



Aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992)... (TJSP, AC 1002823-02.2017.8.26.0238 SP 1002823-02.2017.8.26.0238, 9ª Câmara de Direito Público, Relator Décio Notarangeli, julgado e publicado em 23/03/2022).

Desta forma, imperiosa a retroatividade da novel legislação mais benéfica aos requeridos.

Arguiu o Ministério Público que é necessário compatibilizar a lei mais benéfica com a proteção contra o retrocesso legislativo e com a regra da proporcionalidade, especialmente sob a vertente da proteção insuficiente dos direitos fundamentais. Sustenta, ainda, a necessidade de que os atos de improbidade praticados anteriormente à Lei n. 14.230/2021 continuem submetidos à normatividade vigente à época dos fatos, prevenindo-se retrocessos na tutela do direito à probidade administrativa e preservando-se a constitucionalidade, sob o ponto de vista da proporcionalidade (proteção suficiente), e a suprallegalidade (Convenção de Mérida).

No entanto, tal pleito não comporta acolhimento. Isto porque, em que pesem as discussões acerca do eventual acerto ou desacerto na edição da Lei 14.203/2021, a questão envolve mérito e disponibilidade do poder legislativo. Desta forma, cabe ao poder judiciário - na hipótese de inexistência de inconstitucionalidade -, a aplicação e observância das normas em vigor.

E, em detida análise acerca da matéria exposta, entendo que a aplicação da aludida reforma legislativa não caracteriza afronta ao princípio fundamental da proteção à probidade administrativa. Lado outro, a mera mutabilidade do rol de condutas ímprobas não viola o princípio da vedação do retrocesso, tampouco configura proteção insuficiente, haja vista que a probidade do agente público continua sendo tutelada pela legislação em questão.

Sobre o tema, colaciono recente decisão proferida pelo TJSC:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, I E II, DA LEI N. 8.429 /1992. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSO DE AMBAS AS PARTES. POSTERIOR INOVAÇÃO LEGISLATIVA. LEI N. 14.230/2021. REVOGAÇÃO DOS TIPOS QUE PREVIAM AS CONDUTAS IMPUTADAS AO RÉU. 1) INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 4º, VI, DA LEI N. 14.230/2021, QUE REVOGOU OS INCISOS I, II, IX E X DO ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE IMUTABILIDADE DO ROL DE CONDUTAS. FATO QUE, POR SI SÓ, NÃO CONFIGURA RETROCESSO OU PROTEÇÃO



DEFICIENTE. 2) INAPLICABILIDADE DA LEI N. 14.230/2021 AOS ATOS PRATICADOS ANTES DA SUA VIGÊNCIA. PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. TESE AFASTADA. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO PENAL, EM ESPECIAL O ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI PENAL MAIS BENÉFICA. RECURSO DO AUTOR PROVIDO PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO, PREJUDICADO O DO MINISTÉRIO PÚBLICO. (TJSC, Apelação n. 0900599-55.2017.8.24.0039, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 01-02-2022).

Ainda, pertinente destacar as razões expressas pelo Exmo. Desembargador Relator Paulo Henrique Moritz Martins da Silva em seu voto:

“Ao adotar o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, o objetivo não é negar o caráter fundamental da proteção à probidade administrativa. Seguindo o paralelo com o Direito Penal, é possível notar que, mesmo com sucessivas alterações legislativas, os bens jurídicos continuam sendo protegidos, mas isso não obsta que, eventualmente, haja abolitio criminis. A mesma lógica aplica-se ao direito administrativo sancionador - e não porque eventual conduta ímproba passa a ser socialmente aceita, mas pelo fato de o legislador reconhecer que já não era mais viável puni-la com as penas duras e severas previstas na Lei de Improbidade Administrativa. O objetivo continua sendo a proteção do direito fundamental, mas o rol de condutas não é imutável e isso, por si só, não viola o princípio da vedação ao retrocesso e tampouco configura proteção deficiente. Assim, não há falar em inconstitucionalidade do art. 4º, VI, da Lei n. 14.230/2021.”.

Vale ressaltar, ainda, que a mera inabilidade do agente público não se confunde com a improbidade, devendo eventuais irregularidades de menor gravidade serem apuradas e resolvidas no próprio âmbito administrativo, porquanto insuficientes para configuração de ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, o cerne da Lei não é punir a mera ilegalidade, ou ainda o administrador inábil/despreparado, mas sim a conduta ilegal ou imoral do administrador desonesto.

Assim, no que tange à tipificação dos atos ímprobos, não verifico hipótese de retrocesso legislativo e/ou proteção insuficiente



dos direitos fundamentais, que justifique eventual declaração de inconstitucionalidade, ou ainda ofensa a normativo supralegal (Convenção de Mérida).

Isto posto, estabelecido um paralelo entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, **devem as normas mais benéficas serem aplicadas, ainda que de forma retroativa, às ações de improbidade administrativa em curso, mesmo que ajuizadas anteriormente à vigência da nova lei, por força do art. 5º, XL da Constituição Federal.**

3. Finda a fase instrutória, passo ao julgamento do processo.

Destaco que o feito seguiu com observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

No mais, estando presentes os pressupostos processuais (de existência e validade), bem como as condições da ação, sendo desnecessária a produção de outras provas, a ação está apta a ser julgada.

Cinge-se a controvérsia em aferir eventual prática de ato ímprobo, em decorrência de suposta contratação irregular de pessoas, por meio de Recibo de Pagamento Autônomo – RPA, em detrimento da realização de concurso público, bem como eventual dolo e/ou má-fé na conduta do réu.

4. Do Mérito

4.1. Descreve a Constituição Federal, em seu artigo 37, que “*a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*”, consignando que “*os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível*”.

A Carta Política visa resguardar a probidade administrativa, em defesa do patrimônio público e dos valores morais, legais e éticos no trato dos interesses da administração pública, de modo a inibir o



abuso de exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

O instituto jurídico da improbidade administrativa traduz-se em eficaz instrumento de preservação da moralidade administrativa, bem como serve de norte para que o administrador público, quando do exercício de tal mister, se abstenha de cometer excessos, em *ultima ratio*, nocivos e contrários ao interesse público primário e secundário.

Nos termos do 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"*.

Importe salientar, ainda, o disposto no art. 21 da LIA, o qual prevê expressamente que a aplicação das sanções previstas independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, **salvo quanto à pena de ressarcimento** e às condutas previstas no art. 10. A ressalva desse dispositivo deixa certo que, a despeito da subsunção da conduta do réu a um dos tipos da LIA, a imposição da obrigação de ressarcir somente terá lugar quando dela comprovadamente resultar dano material ao Erário.

Assim, não há que se falar em dano presumido, devendo eventual prejuízo ao erário ser efetivamente comprovado no processo.

4.2. O art. 1º, §2º da LIA conceitua o ato doloso, dispondo que: *"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"*. Como se vê, a reforma legislativa passou a exigir **dolo específico** na conduta do agente público, para tipificação do ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, bem como respectivo dever de ressarcimento.

Noutros termos, faz-se necessária a comprovação de que o agente atuou dolosamente - com a **vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito** -, a fim de justificar sua respectiva condenação. Sobre tal elemento subjetivo, disciplinam Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

"Da mesma forma, a retroatividade da norma mais benéfica deve abranger a necessidade de dolo específico para configuração da improbidade, na forma exigida pelo § 2º do art. 1º da LIA, inserido pela Lei 14.230/2021. A improbidade, a partir de agora, depende da "



vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente". (Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. - Rio de Janeiro: Forense, 2022, pág. 10)

Na mesma toada, é o entendimento jurisprudencial:

EMENTA CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DE DOLO. APLICAÇÃO RETROATIVA. SENTENÇA CONDENATÓRIA QUE MERECE REFORMA. RECURSO PROVIDO. (...) destacamos que, entre as grandes mudanças trazidas, a mais importante delas fatalmente desponta: o legislador extinguiu a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa, tratando, doutro lado, de fazer remanescer somente a modalidade dolosa. 14. Em poucas palavras, o elemento subjetivo dolo, hoje, é o único capaz de tipificar um ato como sendo de improbidade administrativa... 15. Portanto, na atualidade, caso não seja comprovado, e de maneira irretorquível, que o agente atuou dolosamente - ou seja, com a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito -, a condenação não se mostra cabível... (TRF-5 - ApelRemNec: 00033254420064058100, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO MACHADO CORDEIRO, Data de Julgamento: 08/03 /2022, 2ª TURMA)

Desta forma, especificamente no que toca à exigência de comprovação inequívoca de dolo específico para que seja proferida condenação, deve a normativa em comento retroagir para beneficiar o réu, por força do art. 5º, XL da Constituição Federal.

4.3. E, no caso dos autos, não restou evidenciado qualquer fim especial de agir voltado à violação dos princípios da administração pública. Lado outro, tal elemento subjetivo específico sequer foi imputado ao réu na exordial, a qual se limitou a sustentar a ocorrência de dolo genérico, insuficiente para caracterização do ato ímprobo.

As contratações objeto da demanda, embora irregulares, não se mostram suficientes para configuração de ato ímprobo, sendo imperiosa a comprovação do elemento subjetivo que tipifica a conduta.

Declarou o requerido em seu depoimento pessoal, que a cidade sofria com carência de funcionários, sendo necessária a contratação de



peessoas; que não tinha coveiro, não tinha lixeiro, não tinha gente para carpir na cidade; que Ibaiti tem sete distritos, sendo que não tinha ninguém para fazer limpeza; que a Câmara disse que não tinha como fazer concurso, tendo em vista que estava no limite de pessoal; que a Câmara engavetava o que era enviado; que havia necessidade de contratar pessoas por RPA.

A arguida necessidade foi corroborada pela oitiva da testemunha Lael Benedito da Cunha (servidor da prefeitura concursado), tendo afirmado que as pessoas que trabalhavam por RPA desempenhavam serviço essencial; que na época coveiro estava em falta; que caso as pessoas não fossem contratadas por RPA ou se não continuassem com esses contratados, a cidade pararia e ficaria um caos; que o Sr. Roberto não direcionava as contratações, sendo que qualquer pessoa ia até o almoxarifado, deixava o currículo e a Prefeitura contratava a pessoa qualificada; que, desde a época do Sr. Roque Fadel, passando pela gestão do Sr. Peté e que sempre teve RPA na Prefeitura.

Como se vê, as contratações restaram justificadas pela necessidade do serviço, ao passo que, embora não efetivadas com a regular realização de concurso público, reputo que as irregularidades aventadas na exordial devem ser resolvidas no próprio âmbito administrativo, porquanto insuficientes para configuração de ato de improbidade administrativa.

Sobre o tema, destaco precedentes:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE FOZ DO IGUAÇU - CONTRATAÇÃO DE PRESTADOR DE SERVIÇO TÉCNICO REMUNERADO POR RPA (RECIBO DE PAGAMENTO AUTÔNOMO) - POSSIBILIDADE - EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - PREVISÃO NO ESTATUTO DA FUNDAÇÃO E SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DECRETADA PELO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU (DECRETO Nº 24.290 /2015)- AUSÊNCIA DE OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - NÃO CONSTATAÇÃO DE ATO ÍMPROBO - AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ E DESONESTIDADE DOS REQUERIDOS - A CONDUTA QUE REVELA A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ULTRAPASSA O LIMITE DA SIMPLES IRREGULARIDADE OU ILEGALIDADE DO ATO - SENTENÇA MANTIDA - APELO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJ-PR - APL: 00304115120198160030 Foz do Iguaçu 0030411-51.2019.8.16.0030 (Acórdão), Relator: Renato Braga Bettega, Data de Julgamento: 12/07/2021, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 14/07 /2021)



EMENTA 1) DIREITO PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES, COM PAGAMENTO POR RPA (RECIBO DE PAGAMENTO AUTÔNOMO). ILEGALIDADE QUE NÃO CONFIGURA, NA HIPÓTESE, IMPROBIDADE. a) Não cabe a pecha de ato ímprobo em qualquer ato ilegal, tratando-se de qualificadora que assenta apenas naqueles decorrentes do desprezo à coisa pública e aos seus princípios e normas éticas, resultando em lesão aos cofres públicos e/ou enriquecimento ilícito do autor do fato ou de terceiros. b) “Os atos irregulares, por sua vez, são aqueles praticados em desacordo às diretivas da Administração Pública, esta que só permite que se faça aquilo que a lei determina. Qualquer coisa fora do quadro normativo que baliza as rotinas dos Administradores Públicos é uma ilegalidade. As irregularidades podem ocorrer por falta de orientação técnica, por inabilidades, deficiência de formação profissional do Gestor Público” (AgInt no REsp nº 1.810.946/CE). c) Comprovado nos autos a necessidade imediata das contratações temporárias para continuidade do serviço público, a existência de permissivo legal, a efetiva prestação dos serviços e remunerações condizentes com as praticadas pelo Município, a não observância das formalidades impostas pela Lei Municipal nº 222/2001 (pedido da contratação por ofício, teste seletivo para alguns dos cargos, formalização de contrato e nomeação via Decreto), não importa, na hipótese, em improbidade administrativa, mas mera ilegalidade. d) Ainda, a ausência de qualquer interferência do Réu (Prefeito) nas contratações, tendo se limitado a, verbalmente, autorizar os pedidos dos Secretários Municipais, depois conduzidos e finalizados pelo setor de Recursos Humanos, não se verifica má-fé ou culpa grave do Apelante, não existindo, portanto, fato típico a sancionar. 2) APELO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. (TJ-PR - APL: 00008922820178160183 Chopinzinho 0000892-28.2017.8.16.0183 (Acórdão), Relator: Leonel Cunha, Data de Julgamento: 13/10/2021, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 14/10/2021)

Frise-se que a LIA visa a punição do administrador desonesto e não àquele inábil/descuidado. Deve se pautar nos critérios da proporcionalidade, uma vez que embora determinada conduta praticada pelo administrador seja considerada como ilegal, muitas vezes ela não será tida como ímproba, dependendo da real intenção deste.



Contudo, entendo que não restou suficientemente comprovada qualquer ação ou omissão dolosa tipificada pela Lei de Improbidade Administrativa, devendo os pedidos iniciais serem julgados improcedentes.

A penalização como ato de improbidade se justifica apenas quando evidenciada a má-fé, a qual se caracteriza pelo dolo específico, ao passo que as demais irregularidades devem ser resolvidas no próprio âmbito administrativo. Com efeito, não há como imputar lesão, desonestidade ou imoralidade grave ao requerido, eis que, em momento algum ficou comprovado o objetivo de violar os princípios da administração pública.

Veja-se que o dever processual de produção de prova cabe à parte Autora, a quem incumbe a demonstração acerca do elemento subjetivo específico que caracteriza o ato de improbidade administrativa.

Sobre o tema:

“Mesmo sendo uma demanda de conteúdo civil, político e administrativo, tem essa característica sancionatória, inclusive de direito fundamentais, como é da suspensão de direitos políticos que torna o cidadão inelegível e sem requisitos de acesso aos cargos públicos, assim como na perda de cargo ou função pública. De modo que, sendo uma ação com essa multiplicidade de penalidade no campo civil, político e administrativo, caberá a seu autor, seja o Ministério Público ou a Entidade Pública interessada, a incumbência da prova dos fatos apontados como ilícitos no processo”. (BEZERRA FILHO, Aluizio. Processo de improbidade administrativa: anotado e comentado. 2. ed - Salvador: Ed JusPodivm, 2019, p. 490).

No entanto, considerando o arcabouço probatório produzido, não se verifica o dolo na conduta do requerido, ou ainda eventual obtenção de vantagem ilícita.

No mais, as arguições acerca de eventual desvio de função por parte do Sr. Claudinei da Silva, bem como da contratação do estagiário Sr. Evandro Tardelli que ganhava, mas não trabalhava, se trata de inovação fática a qual não foi sustentada na exordial. Lado outro, a petição inicial se cinge em questionar as contratações por



RPA e suposta violação aos princípios da administração pública, inexistindo qualquer arguição acerca de suposta ocorrência de dano ao erário.

Anoto, portanto, que as situações em comento - caso o Ministério Público entenda pertinente -, devem ser dirimidas em sede de ação própria, com a devida dilação probatória, bem como observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, mormente porque a sentença se cinge aos limites da causa de pedir e objeto de discussão durante a fase probatória.

A respeito, cito precedente de caso análogo:

ACÓRDÃO EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA APROVAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL INEXISTÊNCIA DE COMPORTAMENTO DOLOSO RESSARCIMENTO ADMINISTRATIVO DO ERÁRIO IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA CAUSA DE PEDIR REEXAME CONHECIDO E SENTENÇA CONFIRMADA. 1. Os fatos mencionados pelo Ministério Público em sede de alegações finais não integram a causa de pedir desta ação, tampouco foram objeto de discussão durante a fase probatória, logo, não devem ser apreciados nesta demanda, sob pena de violação às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. (...) (TJ-ES - Remessa Necessária: 00008895920098080027, Relator: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Data de Julgamento: 05/11/2019, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 12/11/2019)

Nesses termos, impõe-se a **improcedência** dos pedidos iniciais.

Dispositivo

Diante do exposto, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos iniciais formulados pela parte autora, com resolução do mérito, nos moldes do artigo 487, I do Código de Processo Civil.

Sem custas e honorários (art. 23-B da LIA).

Sentença não sujeita ao reexame necessário, consoante disposição do art. 17, §19º, inciso IV da LIA.

A respeito:

EMENTA 1) DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO DE OFÍCIO, POR APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 19,



DA LEI N. 4.717/65. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO EXPRESSA TRAZIDA PELA LEI N. 14.230/21. REGRA PROCESSUAL DE APLICABILIDADE IMEDIATA. a) Cuida-se de sentença de improcedência proferida em ação de improbidade administrativa, fundamentada no efetivo fornecimento de materiais e ausência de demonstração de conluio para a defraudação das licitações. b) Malgrado entendimento jurisprudencial no sentido de que aplica-se à ação de improbidade administrativa o reexame necessário determinado no art. 19, da Lei n. 4.717/65, há atualmente vedação legislativa expressa à revisão de ofício da decisão que encerrou a cognição da demanda, concluindo pela sua improcedência (art. 17, § 19, inciso IV, da Lei n. 8.429/92). c) Trata-se de regra processual de aplicabilidade imediata (art. 14, do CPC). Remessa necessária inadmissível, nos termos do art. 932, inciso III, do Código de Processo Civil. 2) REEXAME NECESSÁRIO INADMISSÍVEL. (TJ-PR - REEX: 00006021220088160059 Cândido de Abreu 0000602-12.2008.8.16.0059 (Decisão monocrática), Relator: Leonel Cunha, Data de Julgamento: 04/11/2021, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 04/11/2021)

Em havendo interposição de recurso de apelação, intime-se a parte recorrida para apresentar as contrarrazões no prazo legal, nos termos do art. 1.010, §1º do Código de Processo Civil. Após, encaminhem-se os presentes autos ao Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, mediante as cautelas de estilo e com nossas homenagens, considerando o disposto no §3º do artigo mencionado.

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

Cumpram-se as determinações do Código de Normas da Egrégia Corregedoria Geral de Justiça, no que for pertinente.

Oportunamente, arquivem-se.

Ibaiti, nesta data.

Nara Meranca Bueno Pereira Pinto

Juíza de Direito

