



ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
VARA ÚNICA DA COMARCA DE SÃO JOÃO BATISTA

**PROCESSO: 0800006-07.2018.8.10.0125**

**REQUERENTE: Ministério Público do Estado do Maranhão**

**REQUERIDO: JOAO CANDIDO DOMINICI**

**CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)**

**SENTENÇA**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, devidamente qualificado nos autos, interpôs a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA em detrimento de JOAO CANDIDO DOMINICI, devidamente qualificado nos autos.**

O autor aduz que, em 23/08/2016, foi instaurado procedimento administrativo (portaria nº 06/2016-PJSJB) com o objetivo de apurar acerca da acumulação indevida de cargos públicos, bem como determinar as providências a serem adotadas pela Prefeitura Municipal de São João Batista.

Informou que foram feitas requisições ao requerido para que este entregasse ao órgão ministerial documentos pertinentes à instrução do procedimento retromencionado, contudo, tais requisições não foram atendidas, situação esta que configura inércia dolosa.

Ao final, requereu a condenação do requerido nos termos do art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, bem como em dano moral coletivo.

A inicial veio instruída com documentos.

Decisão de ID 12772167 deferiu a liminar pleiteada pelo autor e determinou que o requerido prestasse as informações referentes às requisições ministeriais.

Despacho de ID 16750100 determinou a notificação pessoal do requerido.

Manifestação prévia do requerido no ID 17506805.

Decisão de ID 19354580 recebeu a denúncia do Ministério Público e determinou a citação do requerido para apresentar contestação.



Citação no ID 19881969.

Contestação apresentada no ID 20591307.

Despacho de ID 26326238 fixou como ponto controvertido o "o descumprimento doloso das requisições ministeriais".

O Ministério Público se manifestou no ID 27049035 informando não ser necessário prova testemunhal.

O requerido não se manifestou acerca do interesse de produção de provas em audiência.

**É o relatório necessário. DECIDO.**

*Ab initio, a ação comporta o julgamento antecipado na medida em que a prova documental carreada aos autos é suficiente para o deslinde da controvérsia. E, como é cediço, sendo o juiz o destinatário das provas, ao verificar ser bastante o material cognitivo carreado aos autos, a ele compete julgar antecipadamente a lide, tornando-se desnecessária a produção de outras provas, conforme dispõe o artigo 355, I, do Código de Processo Civil.*

Ademais, o E. Supremo Tribunal Federal já há muito se posicionou no sentido de que a necessidade de produção de prova em audiência há de ficar evidenciada para que o julgamento antecipado da lide implique em cerceamento de defesa. A antecipação é legítima se os aspectos decisivos da causa estão suficientemente líquidos para embasar o convencimento do magistrado (RTJ 115/789).

Presentes os pressupostos processuais e as condições da ação, passo ao exame do mérito.

Pertinente destacar que após alteração legislativa da lei de improbidade administrativa ocorrida recentemente (2021), o art. 1º, § 4º, passou a prever que se aplicam “ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”, entendimento que já era perfilhado por grande parte da doutrina e da jurisprudência.

Do mesmo modo, o art.17-D veio dispor que “a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”.

Diante de tais previsões, entendo que a retroatividade da norma mais benéfica, por se tratar de direito sancionador, deve ocorrer, na medida em que tal interpretação está condizente com a lógica sistemática de todo sistema sancionador do ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, a Lei nº 14.230/2021 eliminou a figura culposa da lei de improbidade administrativa, tendo incluído, ainda, os § 2º e § 3º no artigo 1º, que esclarecem que se “**considera 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**” e que “**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**”. O propósito do legislador, portanto, foi evitar a caracterização da responsabilidade objetiva do agente público, isto é, aquela decorrente do simples fato de ter sido a autoridade competente para a prática do ato, reclamando-se mais do que a vontade de praticar o ato, mas especificamente a de alcançar o fim ilícito.

A despeito das polêmicas envolvendo a retroatividade ou não das disposições da nova lei de



improbidade administrativa aos fatos ocorridos antes de sua vigência, adota-se orientação no sentido de que, por se tratar de direito administrativo sancionador (como explicita o artigo 1º, §4º, da Lei 8.429/92, incluído pela indigitada Lei 14.320/2021), deve ser aplicada a lei mais benéfica aos réus.

Nesse sentido:

*O tema insere-se no âmbito do direito administrativo sancionador e, segundo doutrina e jurisprudência, em razão de sua proximidade com o direito penal, a ele se estende a norma do art. 5º, XVIII, da Constituição da República, qual seja, a retroatividade da lei mais benéfica” (STJ, REsp 1353267/DF, rel. Min. NAPOLEÃO NUNESMAIA FILHO, rel. p/ Acórdão Min. REGINA HELENA COSTA, Primeira Turma, j. em 23.02.2021)*

*APELAÇÃO CÍVEL. Ação civil pública. Pretensão direcionada a ex-prefeito do Município de Nipoã. (...) Superveniência da Lei n. 14.203/2021 que, em seu artigo 1º, §4º estabelece ao sistema de improbidade a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador. Retroatividade da norma mais benéfica, por disposição específica da mesma (art. 1.º §4.º). Supressão das modalidades culposas. Atos de improbidade administrativa somente dolosos, não verificados na espécie. Ausência de má-fé no trato com o dinheiro público ou obtenção de vantagem. Negligência durante a gestão. 8. Sentença reformada. Decreto de improcedência da ação. Recurso provido.” (TJSP; Apelação Cível 1001594-31.2019.8.26.0369; Relator (a): Oswaldo Luiz Palu; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Monte Aprazível - 2ª Vara; Data do Julgamento: 10/11/2021; Data de Registro: 10/11/2021)*

*PROCESSO CIVIL Entrada em vigor da Lei 14.230/21 - Aplicação as ações em andamento - Inteligência de seu artigo 1º, § 4º - Direito Administrativo Sancionador. AÇÃO CIVIL PÚBLICA Improbidade Administrativa - Contas desaprovadas pelo TCE no período compreendido entre 2000 e 2005 - Repasse de duodécimos ao Legislativo além do limite permitido e inexistência de segregação contábil do FUSSEBE que, embora constituam irregularidades administrativas não são condutas aptas a justificar a aplicação da LIA Ausência de dolo Artigo 1º, § 1º da Lei 14.230/01 - Improbidade administrativa não configurada Precedentes - R. sentença mantida. Recurso improvido.” (TJSP; Apelação Cível 0005734-58.2010.8.26.0655; Relator(a): Carlos Eduardo Pachi; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Várzea Paulista - 1ª Vara; Datado Julgamento: 17/12/2021; Data de Registro: 17/12/2021)*

Sendo a Lei de Improbidade Administrativa um diploma que trata de um tema próprio, traz em seu bojo, disposições de direito material e disposições de direito processual. Em relação ao segundo tipo (normas processuais), deve ser seguida a lógica prevista no art. 14 do CPC, qual seja, de que “a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitadas os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”.

Logo, a retroatividade será aplicada em relação às normas de direito material, enquanto as previsões de direito processual respeitarão os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas, sem prejuízo de sua aplicação imediata aos processos em curso, no que incidente.

O conceito de probidade administrativa, embora muito próximo ao de moralidade administrativa, com ele não se confunde.

De fato, para o ordenamento jurídico pátrio, para que um ato administrativo seja considerado probo, ele deve estar em consonância com todos os princípios que regem a Administração Pública, sendo a moralidade, portanto, somente um desses princípios a serem considerados. O professor Emerson Garcia, em sua obra intitulada da Improbidade Administrativa, 7ª edição, São



Paulo: Saraiva, 2013, página 79 ensina que *"a licitude dos atos dos agentes públicos há de ser extraída da conjunção das regras e dos princípios, quer explícitos, quer implícito, o que conferirá a estes um grau de obrigatoriedade que há muito é difundido, mas que pouco tem se concretizado. A unidade da Constituição indica que todas as normas por ela formalmente encampadas têm igual força e hierarquia, sendo cogente sua observância pelos agentes públicos. [...] Face a própria técnica legislativa que considerou ato de improbidade a mera violação aos princípios regentes da atividade estatal, devem ser buscadas novas perspectivas para a compreensão da proibidade, considerada por muitos mera especificação do princípio da moralidade administrativa"*.

Visando a combater ao mal histórico da corrupção que assola o nosso país, a Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 37, § 4º, 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 Lei n.º 8.429/92, na esteira do previsto pela Constituição Federal, normatizou a improbidade administrativa, prevendo o que é ato de improbidade administrativa, quem pode praticá-lo e quais as sanções aplicáveis.

Hodiernamente, são previstos e punidos três tipos de atos de improbidade: o enriquecimento ilícito (artigo 9º), o dano ao erário (artigo 10) e a violação aos princípios da administração pública (artigo 11).

Conforme exposto acima, a presente ação trata-se de ação civil pública em que o *Parquet* atribui ao demandado a prática de ato de improbidade administrativa, requerendo, como consequência, a condenação nos termos do art. 12, inciso III, da LIA, sob o argumento de que este não teria atendido, de forma dolosa, as requisições ministeriais.

O requerido, em sede de contestação, alegou que não agiu com dolo como narrado na inicial, não havendo provas para sua condenação.

Nesse contexto, para definir se assiste razão o Ministério Público, far-se-á uma análise em três momentos.

No caso dos autos, o requerido exerceu o cargo de prefeito do município de São João Batista à época das requisições ministeriais e, portanto, era o responsável por responder ao órgão ministerial. Nada obstante e seguindo o que dispõe a alteração da nova lei de improbidade, não há nos autos elementos que comprove que o requerido tivesse atuado com dolo.

Deveras, de acordo com nova redação conferida à LIA (Lei 14.320/2021), é indispensável a demonstração de que o demandado pretendia alcançar um resultado ilícito, o que não ocorreu, não tendo o órgão ministerial comprovado o dolo, posto que a ausência de responder as requisições ministeriais não comprova que tal fato se deu de forma dolosa e com o fim de obter resultado ilícito, como se exige a lei atualmente.

Anote-se que, mesmo em municípios de pequeno porte, como é o caso de São João Batista, há diversos setores e funcionários responsáveis pelas diversas atribuições necessárias ao funcionamento da máquina estatal, de modo que não há como se presumir, à míngua de maiores elementos de prova, a ciência do prefeito quando aos fatos narrados na inicial e, muito menos, sua efetiva intenção de concorrer para os prejuízos ao erário.

Ainda, após sua notificação pessoal para cumprir as requisições ministeriais, estes se manifestou tempestivamente nos autos (ID 17506805) informando que *"jamais pretendeu desatender nenhuma das numerosas requisições que diariamente o município recebe do Ministério Público,*



*inclusive, em relação a requisição dos autos, é de conhecimento deste juízo que os trabalhos da comissão de processo de administrativo foi paralisado tendo em vista decisão liminar proferida em mandado de segurança".*

No caso específico em tela, não ficou demonstrado o elemento subjetivo caracterizador do ato de improbidade praticado com dolo, ônus que competia à parte autora, à luz do artigo 373, I, do Código de Processo Civil, a medida a ensejar é a improcedência da ação.

Há de se ressaltar, ainda, que especificamente em relação ao ato de improbidade do art. 11, inciso II e IV da LIA, imputado pelo *Parquet*, observa-se que antes da Lei 14.230/2021, era ato de improbidade qualquer ação ou omissão que atentasse contra os princípios da administração pública. Logo, a culpa do agente público era suficiente para caracterização do ato de improbidade administrativa.

Agora, com as novas normas que regem o tema, o inciso II do artigo acima mencionado fora revogado, não sendo mais ato de improbidade qualquer conduta que deixa de praticar ou retardar ato, bem como não há mais ato de improbidade punido a título de culpa. Somente o dolo específico (e não mais o genérico) é que será capaz de configurar a improbidade administrativa.

Ainda, o inciso IV do art. 11 da LIA foi modificado, o qual estabelece que além do dolo, para se configurar o ato de improbidade em decorrência de conduta que atenta contra os princípios da administração pública, se faz necessário comprovar, também, que ao ato oficial (ação ou omissão) não se pode negar publicidade, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei.

Nesse sentido, prevê o artigo 1º, parágrafos 1º e 2º, da Lei 8.492/92 com a redação dada pela Lei 14.230/2021:

*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.*

*§ 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.*

*§ 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.*

Acrescenta o parágrafo terceiro do mesmo dispositivo legal que "*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*".

Portanto, observa-se que há necessidade de demonstração do dolo específico do réu, situação esta a qual não vislumbrei nos autos.

Ainda, o artigo 11, § 4º, da LIA dispõe que, para configuração do ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública, exige-se lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento.

O que se tem, portanto, é que, **sem a demonstração do dano efetivo e do dolo específico, inexistente ato de improbidade praticado pelo réu.**

Não se olvida que os atos ímprobos descritos na inicial teriam ocorrido antes das alterações realizadas na Lei nº 8.492/92. Ocorre que o artigo 1º, § 4º, da LIA preceitua que "**aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito**



## **administrativo sancionador".**

No mais, conquanto a doutrina e jurisprudência entendiam que a ação de improbidade tinha natureza de ação civil, o que poderia justificar a irretroatividade da lei mais benéfica, certo é que a Lei 14.230/21 passou a prever que *"a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos."*

É clara a intenção do legislador de reforçar a aproximação, já existente anteriormente, da ação de improbidade com a ação penal, ante a semelhança quanto às consequências gravosas geradas em caso de condenação pela improbidade administrativa.

Como exemplos das inovações legislativas que demonstram essa intenção de maior aproximação, pode-se mencionar: a) a inexecutabilidade das sanções antes do trânsito em julgado (artigo 12, §9º, da LIA); b) necessidade de individualização e tipificação da conduta pelo Ministério Público e pelo magistrado no momento do saneamento do processo e da sentença (artigo 17, §6º, inciso I e §10-C a F, inciso I, da LIA); c) exclusão da revelia, pena de confesso, inversão do ônus da prova contra o réu, em razão da presunção constitucional de inocência, de modo que cabe ao Ministério Público a demonstração do ato improprio; d) impossibilidade de duplicidade de demandas sobre o mesmo fato (artigo 17, §19º, da LIA); e) obrigatoriedade da colheita das provas requeridas pelo réu, sob pena de nulidade da sentença (artigo 17, §10-F, inciso II); f) obrigatoriedade da realização do interrogatório sobre os fatos como direito de defesa do réu, sem que a recusa ou seu silêncio importe confissão, tal como previsto no CPC (artigo 17, §18º, da LIA); g) direito de defesa no inquérito civil (artigo 22, parágrafo único, da LIA); h) interrupção de prazos prescricionais de forma semelhante ao prevista no Código Penal (artigo 23, §4º, da LIA); e i) previsão expressa de que a ação de improbidade é repressiva, de caráter sancionatório, não constituindo ação civil (artigo 17-D da Lei de Improbidade).

Assim, a retroatividade da norma mais benéfica não pertence apenas ao Direito Penal, como parece ser em uma interpretação literal do artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, mas, sim, a todo o Direito Sancionador.

Nesse mesmo sentido, convém destacar o voto do eminente Desembargador Leonel Costa, ao afirmar que *"(...) tanto o Direito Penal quanto o Direito Administrativo sancionador constituem expressões do poder punitivo estatal, decorrendo de tal característica a identidade entre seus princípios fundamentais garantidores, constantes da Constituição Federal. Apesar de possuírem regimes jurídicos distintos, o Direito Administrativo sancionador e o Direito Penal são submetidos às mesmas garantias fundamentais constitucionais, quais sejam: devido processo legal, contraditório, ampla defesa, legalidade, tipicidade, culpabilidade, pessoalidade das penas, individualização das penas, razoabilidade, proporcionalidade e, como não poderia deixar de ser, da retroatividade da lei mais benéfica (artigo 5º, incisos II, XXXIX, XLV, XLVI, XL, LIV, LV e artigo 37, caput, todos da Constituição Federal)".*

Desse modo, considerando a retroatividade da lei mais benéfica ao réu, bem como que a petição inicial está fundamentada com base no regime anterior, motivo pelo qual não está comprovado o elemento subjetivo especial ou, alternativamente, a especificação de qual ato de improbidade que gerou a violação dos princípios administrativos e a lesão relevante ao bem jurídico tutelado, outro caminho não resta senão a improcedência do pedido inicial, nos termos do artigo 17, §10-B, inciso I e §11º, da Lei de Improbidade Administrativa.

Ante o exposto, com base no art. 17, §10-B, inciso I e § 11º, da Lei de Improbidade Administrativa, **JULGO IMPROCEDENTE** os pedidos e extingo o processo com julgamento de



mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sem condenação em custas e honorários, ante a ausência de má-fé (artigo 23-B, parágrafo 2º, da Lei 8.429/92).

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

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

Publique-se. Intime-se. Cumpra-se.

São João Batista (MA), data do sistema.

Juiz **MOISÉS SOUZA DE SÁ COSTA**

Titular da Comarca de São João Batista

